

# Capítulo 8

## Barreras no arancelarias a las importaciones

Proteger a los productores nacionales de la competencia de las importaciones:

- Claramente ayuda a esos productores
- Perjudica a los consumidores nacionales de esos productos.
- Probablemente perjudica a la nación importadora en su conjunto.
- Casi con certeza perjudica al mundo en su totalidad.

Esto es así con una barrera arancelaria típica, como se indicó en el Capítulo 7, y del mismo modo ocurre con otros tipos de barreras a las importaciones que se analizarán en este capítulo. Sabiendo esto, podría esperarse que los intereses proteccionistas se manifestaran a escala nacional, e incluso local, mientras que los intereses de los consumidores y del mundo, como un todo, se defendieran mejor de forma global. Éste es de hecho el caso.

Este capítulo tiene tres objetivos básicos:

- Examinar varias clases de barreras no arancelarias y sus efectos.
- Revisar la cuantía real de las pérdidas irrecuperables de eficacia del proteccionismo.
- Analizar el papel de la Organización Mundial del Comercio (y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio que le precedió) como los foros de los acuerdos globales para la liberalización del comercio.

Estos acuerdos han tenido éxito en rebajar los aranceles. Pero cuando han disminuido, se ha producido un aumento del uso de barreras no arancelarias para proporcionar protección. Los acuerdos generales sobre comercio han tratado solo en fechas recientes de reducir este tipo de barreras y no se ha avanzado tanto contra ellas como ha sucedido con los aranceles.

### TIPOS DE BARRERAS NO ARANCELARIAS

Una **barrera no arancelaria (BNA)** es cualquier política utilizada por el gobierno para reducir las importaciones, dejando aparte el simple arancel. Las barreras no arancelarias pueden adoptar muchas formas, incluyendo cuotas a la importación,

estándares discriminatorios de bienes, normas para comprar productos nacionales para la Administración Pública y atosigar a los importadores con trámites burocráticos

Una BNA reduce las importaciones y funciona a través de uno, o más, de los siguientes canales:

- Limitar la cantidad de importaciones.
- Incrementar los costes de adquisición de las importaciones en el mercado.
- Crear incertidumbre sobre las condiciones bajo las cuales se permitirá importar

La Figura 8.1 proporciona un listado de los tipos principales de BNA e indica el principal medio por el cual influye en las importaciones. Aunque no están incluidos los impuestos *antidumping* y las medidas compensadoras contra las exportaciones subvencionadas, también se les suele considerar BNA. Ya que los gobiernos afirman que imponen este tipo de cargas en respuesta a prácticas desleales de los exportadores extranjeros, se pospone el estudio detallado de estos casos al Capítulo 10. Aquí se examinarán cuidadosamente las diversas clases de BNA listadas en la Figura 8.1.

## CUOTA DE IMPORTACIÓN

La barrera no arancelaria más conocida es una cuota de importación (o sólo cuota), un límite a la cantidad total de importaciones permitidas de un bien en el país durante un periodo de tiempo (por ejemplo, un año). De una u otra forma, el gobierno distribuye un número limitado de licencias para importar legalmente la cantidad de la cuota y prohíbe importar sin una licencia. Mientras que la cantidad permitida por la cuota sea menor que aquella que la gente desea importar sin cuota, ésta tendrá un impacto sobre el mercado de ese producto.

Existen varias razones por las que los proteccionistas y la Administración Pública prefieren utilizar una cuota en vez de un arancel. Por ejemplo:

- Una cuota garantiza que la cantidad importada está estrictamente limitada; un arancel permite que aumenten las importaciones si los productores extranjeros reducen los precios o si la demanda nacional aumenta.
- Una cuota da un mayor poder a los administradores públicos. Como se verá más adelante, estos funcionarios suelen tener poder para decidir, con un sistema de cuotas, quién obtiene las licencias de importación, y pueden utilizar ese poder a su conveniencia (por ejemplo, aceptando sobornos).

Obsérvese que lo anterior no constituye ningún argumento que demuestre que una cuota favorece el interés nacional.

Vamos a comparar la cuota con un arancel en cuanto que sistemas alternativos de obstaculización de las importaciones. Como se vio en el Capítulo 7, un arancel aumenta el precio interior de los productos importados y reduce la cantidad importada. La cuota reduce también la cantidad, pero ¿aumentará además el precio interior del bien importado? Como se verá, la respuesta es afirmativa. En realidad, en muchos sentidos y como se pondrá de manifiesto, los efectos de una cuota y de un arancel que conduzcan a la misma cantidad de importaciones, si los mercados son competitivos, son los mismos.

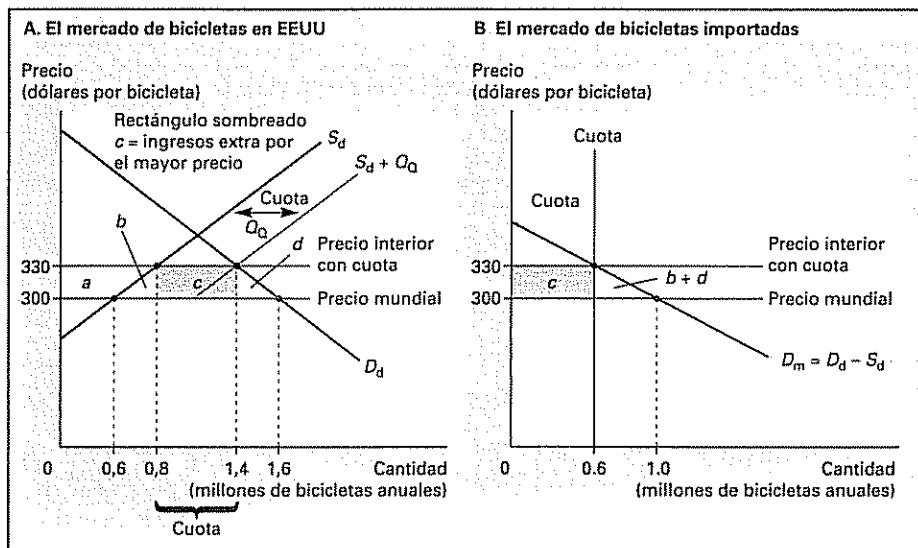
Típos	Lo que es	Cauce de efectos
Cuotas	Límite cuantitativo a las importaciones	Cantidad
Restricción voluntaria de exportaciones (RVE)	Límite cuantitativo a las exportaciones (basado en la amenaza de restringir las importaciones)	Cantidad
Arancel-cuota	Permitir importaciones sin arancel hasta una determinada cantidad; imponer un arancel a cualquier cantidad superior.	Cantidad (si el arancel que grava las eventuales cantidades por encima de lo estipulado es prohibitivo, de manera que no hay importaciones adicionales)
Adquisiciones públicas	Leyes y reglas gubernamentales de «comprar bienes de casa» cuando el gobierno es el comprador.	Cantidad (por ejemplo, una prohibición total) Costes de importar (por ejemplo, trámites especiales)
Exigencias de componentes nacionales y estándares técnicos y de producto	Exigir la utilización de materiales y trabajo locales u otros productos. Discriminar contra las importaciones con ciertas normas por escrito, o reforzadas de modo que influya más negativamente en éstas que en los productos internos.	Cantidad
Depósitos previos	Exigir que parte de lo que cuesta una importación se deposite en la Administración, recibiendo un tipo de interés reducido o nulo.	Costes (para adecuarse a los estándares o demostrar su cumplimiento) Incertidumbre (si los trámites son oscuros)
Licencias de importación	Exigir que los importadores las soliciten y reciban una aprobación previa de las importaciones previstas.	Coste (los intereses perdidos)
Otros procedimientos aduaneros (clasificación del producto, valoración del mismo, procedimientos de compensación)	Influir en la cuantía del arancel o en la magnitud de la cuota; acelerar o retrasar los trámites.	Coste (de cumplir los trámites) Incertidumbre (si las razones para aprobar una solicitud son ambiguas)
		Coste Incertidumbre

Figura 8.1 Principales clase de BNA.

Como se hizo con el análisis del arancel, se comenzará el análisis de la cuota con el caso de un país pequeño para, a continuación, hacer el de un país grande. El análisis del texto supone que todos los mercados relevantes son altamente competitivos (el recuadro «Un monopolio interior prefiere la cuota» examina un caso alternativo).

## Cuota frente a arancel para un país pequeño

Los efectos de una cuota sobre las bicicletas se representan en la Figura 8.2 para un pequeño país importador que se enfrenta a un precio mundial de 300 \$ por unidad. Recuerde que un país es «pequeño» si sus decisiones sobre cuánto importar no tienen ningún efecto sobre el precio mundial vigente, es decir, la curva de oferta de exportaciones extranjera al país pequeño es infinitamente elástica a ese precio. En el ejemplo de la Figura 8.2, el país importaría 1 millón de bicicletas anuales con libre comercio. Entonces, el gobierno pone una cuota que limita las importaciones a una cantidad más reducida; digamos, 0,6 millones.



Una cuota restringe la oferta de importaciones al establecer un límite absoluto ( $Q_c$ ) sobre lo que puede comprarse fuera. Bajo las condiciones competitivas supuestas aquí, los efectos de una cuota son los mismos que los de un arancel que reduzca las importaciones en la misma medida (con la posible excepción de quien consiga el área sombreada  $c$ . Para verlo, compare los precios, cantidades y las áreas  $a$ ,  $b$ ,  $c$  y  $d$ , representados aquí, con los de la Figura 7.4.

Figura 8.2. Efectos de una cuota de importación bajo condiciones competitivas

La cuota modifica la oferta disponible de bicicletas en el interior del país importador. Para cualquier precio interior por encima del precio mundial, la oferta total (interior más las importaciones) en el país es igual a la curva de oferta nacional más la cantidad fija de importaciones permitida por la cuota ( $Q_c$ ). Al precio mundial de 300 \$ habría un exceso de demanda de bicicletas en el país importador. El mercado en dicho país sólo estará en equilibrio al mayor precio de 330 \$, como se representa con la intersección de la curva de oferta total disponible ( $S_d + Q_c$ ) y la curva de demanda interna ( $D_d$ ), en el lado izquierdo del gráfico. Al precio interno de 330 \$, la cantidad ofertada nacional es de 0,8 millones, la cantidad importada es la de la cuota de 0,6 millones, y la cantidad demandada es de 1,4 millones. (Se puede ver el mismo efecto sobre el precio interior utilizando la curva de demanda de importaciones del país, representada en el lado izquierdo del gráfico. Si la cuota restringe las importaciones a 0,6 millones, entonces la demanda de importaciones indica un precio de 330 \$).

Estos efectos sobre el precio interior y las cantidades deberían resultar familiares. Son los mismos que los efectos de un arancel de un 10 por 100 representado en las Figuras 7.2 a 7.4. En un mercado competitivo, los efectos de una cuota sobre el precio, las cantidades y el bienestar son los mismos que los que presenta un arancel equivalente con una posible excepción. A continuación se enumeran los efectos que son iguales. Por comparación con el libre comercio:

- La cuota resulta en un precio mayor y una cantidad producida más elevada, de modo que los productores internos ganan un excedente igual al área  $a$ .
- Con ese precio mayor y una cantidad demandada menor, los consumidores nacionales pierden excedente por una cuantía igual al área  $a + b + c + d$ .
- El área  $b$  es una pérdida para el país. La cuota induce a que los productores nacionales aumenten su producción de 0,6 a 0,8 millones. Los costes marginales de producir esas bicicletas adicionales en el país aumentan hasta 330 \$ (a lo largo de  $S_d$ ), cuando, de manera alternativa, esas mismas bicicletas se podrían comprar a los exportadores extranjeros a sólo 300 \$.
- Asimismo, el área  $d$  es una pérdida para el país. La cuota reduce la cantidad consumida de 1,6 a 1,4 millones. El excedente del consumidor perdido sobre esas unidades no supone ninguna ganancia para nadie más.

Por lo tanto, la cuota origina las mismas pérdidas irreversibles de eficiencia ( $b + d$ ) que el arancel.

Esto deja el área rectangular  $c$ , la «posible excepción» a esa equivalencia. Con un arancel, el área representa los ingresos arancelarios del gobierno, mientras que con una cuota, ¿qué sucede? ¿Quién se la apropia?

### Mecanismos de asignación de las licencias de importación

Un sistema de cuotas concede licencias de importación permisos para comprar el producto a los oferentes extranjeros al precio mundial de 300 \$ y revenderlo al precio interior de 330 \$. La cuota conduce a una ganancia media (o renta económica) de 30 \$ por unidad importada. Para todas las unidades importadas con la cuota, esas ganancias ascienden al área rectangular  $c$ .

¿Quién se lo apropia? La respuesta depende de cómo se distribuyen esas licencias para importar hasta la totalidad de la cuota. A continuación se exponen los principales medios para asignar las licencias:

- El gobierno las asigna gratuitamente a los importadores utilizando una regla o proceso que no involucra ningún coste de recursos (o casi).
- El gobierno subasta las licencias y las obtienen los que hacen unas pujas más elevadas.
- El gobierno las asigna mediante procedimientos de solicitud y selección que requieren el uso de cuantiosos recursos.

Vamos a considerarlos analizando quién obtiene el área  $c$  y si esto afecta a nuestro concepto de la ineficiencia de la cuota.

### Favoritismo

Las licencias de importación, hasta la cantidad total de la cuota, también pueden asignarse libremente basándose en un cierto favoritismo, por el que el gobierno simplemente las concede a las empresas (y/o individuos) sin necesidad de que éstas compitan, las soliciten o se lleven a cabo negociaciones. En este caso, aquellos importadores lo suficientemente afortunados como para obtener las licencias, conseguirían el área  $c$ . Todos podrían comprar a exportadores extranjeros al precio mundial (enfrentándolos entre sí cuando cualquiera tratase de poner un precio superior) y revender las importaciones al precio interior más alto. La diferencia de precios es un beneficio puro (30 \$ por bicicleta en el ejemplo) y el área  $c$  es una re-

### Extensión Un monopolio interior prefiere la cuota

El análisis de la cuota de importación presentado en el texto principal supone que la industria en el país importador es altamente competitiva. Se vio que con competencia perfecta, el efecto de la cuota en el excedente del productor es el mismo que el correspondiente a un arancel que conduzca a la misma cantidad de importaciones. En este caso, a la industria nacional le sería indiferente cualquiera de las dos modalidades.

Normalmente las industrias son altamente competitivas, pero no siempre es así. Especialmente en un país pequeño, en algunas industrias, si sólo pueden vender a los consumidores internos, sólo una o dos empresas pueden obtener economías de escala en la producción. Esto es cierto en industrias como el acero o los automóviles.

Si hay un monopolio en la industria, ¿tendría alguna preferencia entre una cuota y un arancel? La respuesta es afirmativa. El monopolio prefiere una cuota (aun cuando el monopolista no consiga ningún sobreprecio (*mark up*) sobre las propias importaciones). Veámoslo con más cuidado (se supone que el país importador es pequeño pero la misma idea sigue siendo válida para el caso de un país grande).

Al monopolio le gustaría utilizar su poder de mercado para fijar el precio que maximizase sus beneficios. Pero, con libre comercio, el precio mundial será el precio interno. Las importaciones que se efectuasen al precio mundial im-

pedirían que el monopolio pudiese fijar un precio superior al mundial. Si trata de hacerlo, muchos consumidores comprarían importaciones. El libre comercio es un buen sustituto de una política antimonopolio.

Si el gobierno del país fija un arancel, el precio interior sube hasta la cota del precio mundial más el arancel. El poder de fijación de precios del monopolio está todavía fuertemente limitado. Si trata de imponer un precio superior, una vez más la mayoría de los consumidores sólo comprarían importaciones. Los consumidores nacionales pueden comprar todo lo que deseen del producto importado mientras estén dispuestos a pagar el precio mundial más el arancel, y no pagarían más por el bien producido internamente.

Si, por el contrario, el gobierno impone una cuota, el juego se modifica. No importa cuánto suba el precio del monopolio, ya que las importaciones no pueden superar la cantidad fijada por la cuota. Los consumidores nacionales no pueden consumir lo que deseen de importaciones, porque hay un estricto límite acerca de lo que pueden importar, y el único oferente de cantidades adicionales es el monopolio. Después de restar la cantidad de importaciones permitida por la cuota, el monopolio puede fijar el precio que maximice sus beneficios. Por comparación con un arancel, que lleve a la misma cantidad importada, el monopolio preferirá la cuota, porque podrá cargar un precio

superior y obtener más beneficios. Sin embargo, esos mayores beneficios imponen un coste al país importador. Si la industria nacional está monopolizada, la cuota implica una mayor pérdida neta para el país.

Un par de gráficos, que muestran la situación del monopolio, mostrarán más claramente la diferencia entre un arancel y una cuota. La figura de la página anterior muestra lo que sucede con un arancel. Con libre comercio, al precio mundial  $P_0$ , el monopolista no podrá fijar un precio superior a  $P_0$ , de modo que produce todas las unidades en las que el coste marginal es inferior al precio de libre comercio. El arancel aumenta el precio interior a  $P_1$ , pero el monopolista no puede fijar un precio superior a éste. Aumentará su producción de  $S_0$  a  $S_1$  e incrementará sus beneficios por el área  $a$ . Las importaciones con el arancel son  $M_1$ , y la pérdida neta de bienestar nacional es igual al área  $b + d$ .

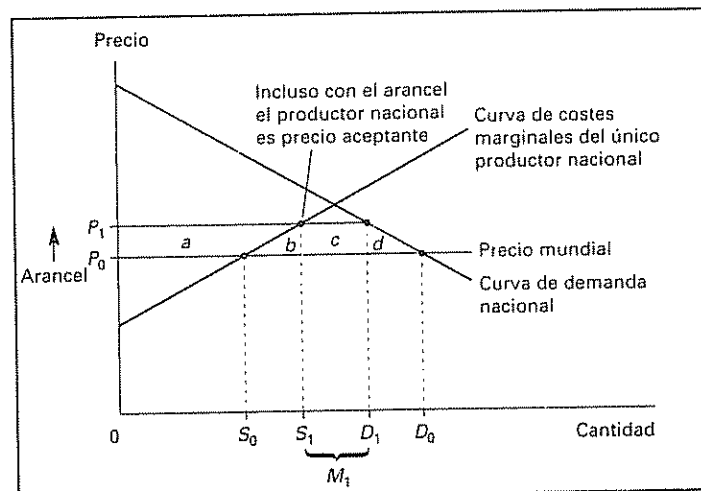
La figura de debajo muestra lo que ocurre si esta misma cantidad de importaciones,  $M_1$ , se establece por una cuota. Con la cantidad de importaciones fijada por la cuota, el monopolio considera su mercado como la demanda interna menos esta cantidad de la cuota (para todos los precios por encima del precio mundial  $P_0$ ). Esto es, el monopolio se enfrenta a una curva de demanda neta con pendiente negativa (la curva de demanda interna menos la cantidad permitida por la cuota). Utilizando la curva de demanda neta, el monopolio puede determinar su ingreso marginal al disminuir su precio

para vender unidades adicionales. El monopolio maximiza sus beneficios cuando el ingreso marginal iguala el coste marginal, produciendo y vendiendo la cantidad  $S_2$  a un precio  $P_2$ .

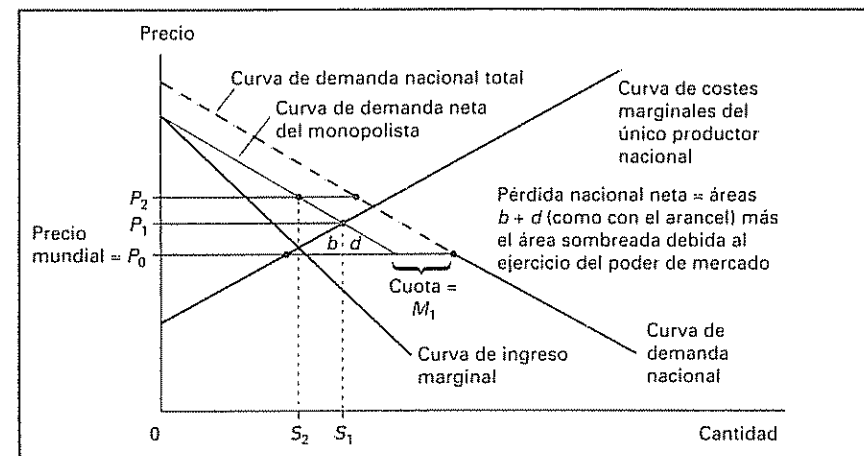
Por comparación al caso del arancel, el monopolio utiliza la cuota para aumentar el precio del producto ( $P_2 > P_1$ ), reducir la cantidad producida ( $S_2 < S_1$ ) y aumentar su beneficio. El monopolio prefiere la cuota, pero la ganancia del monopolio conlleva algún coste social adicional. En comparación con el arancel, la ineficiencia económica de la cuota es mayor. La nación en su conjunto pierde no sólo el área  $b + d$ , sino también el área sombreada. Ésta es la pérdida social adicional del ejercicio del poder del monopolio para restringir la producción y aumentar el precio. Los consumidores adicionales son eliminados del mercado y sufren una pérdida adicional en el excedente del consumidor, que no supone ninguna ganancia para cualquier otro grupo.

Se puede combinar esta conclusión con la del texto. Para la nación como un todo, la cuota no es peor que un arancel equivalente como medio para impedir las importaciones. La cuota es peor que el arancel, en dos casos:

- Si las licencias de la cuota se asignan mediante procedimientos de solicitud y selección que requieren una utilización de recursos.
- Si la empresa local dominante puede usar la cuota para imponer su poder de monopolio y determinar los precios.



Arancel, monopolio interno



Monopolio interno y cuota de importación

(continúa)

distribución del bienestar de los consumidores nacionales en el país importador hacia los importadores favorecidos con las licencias. Utilizando el sistema de medida un dólar-un voto, este sistema de asignación de licencias no crea ninguna ineficiencia adicional (en la medida en que no se gastan recursos en asignar dichas licencias).

Una forma habitual de fijar el reparto de licencias es asignar a las empresas ya establecidas el mismo porcentaje que representaban sus importaciones sobre el total antes de que se estableciese la cuota. Así fue como el gobierno de los Estados Unidos gestionó las cuotas de importación de petróleo entre 1959 y 1973. Las licencias de importación se dieron simplemente a las compañías petroleras basándose en la cantidad de crudo que habían estado importando antes del año 1959. Había una razón política para asignar de esta forma las licencias: los importadores se habrían visto perjudicados por la cuota y habrían formado un grupo oponiéndose a la misma. Sin embargo, si recibían las valiosas licencias sería mucho menos probable que se opusieran. Aunque tendrían un menor volumen de negocios, las importaciones que efectuase serían muy rentables.

### *Subastas*

El gobierno puede seguir una **subasta de licencias de importación**, vendiéndolas, dentro de unas bases competitivas, a los mejores postores. ¿Estaría alguien dispuesto a pagar algo por comprar una licencia? La respuesta es afirmativa, ya que el derecho a adquirir importaciones al menor precio mundial y revenderlas al mayor precio interno es valioso. ¿Cuánto estaría dispuesto a pagar en una subasta competitiva? Cualquier cuantía cercana al diferencial de precios —en el ejemplo, una cantidad muy próxima a 30 \$ por bicicleta—. Si la puja ganadora en la subasta esta próxima a esa diferencia de precios ¿quién consigue el área  $c$ ? El gobierno obtendrá prácticamente la totalidad, como ingresos de la subasta. En este caso, tales ingresos serán casi iguales a aquellos que obtendría el gobierno mediante un arancel equivalente.

Las subastas públicas de licencias son infrecuentes. Se utilizaron en Australia, Nueva Zelanda y Colombia en los ochenta. En Nueva Zelanda, una o dos veces al año el gobierno subastaba los derechos a importar más de 400 bienes diferentes. En una muestra de tales subastas para las que hay disponibilidad de datos, los postores pagaban, en promedio, aproximadamente el 20 por 100 del precio mundial para adquirir las licencias. La cuota para tales productos era equivalente al arancel medio, de aproximadamente el 20 por 100.

Existe una variante informal de la subasta que, probablemente, es dominante. Los funcionarios corruptos pueden hacer prósperos negocios vendiendo las licencias de importación «bajo mano» a aquellos que paguen los sobornos más elevados. Como con cualquier otra forma de corrupción, esta variante de subasta origina algunos costes sociales que van más allá de la ineficiencia económica. Una corrupción persistente puede inducir a los individuos con talento a convertirse en funcionarios para conseguir sobornos, en lugar de seguir profesiones productivas. La conciencia pública de dicha corrupción también crea tensiones sociales por la injusticia de los cargos de mayor responsabilidad en el gobierno.

### *Procedimientos que utilizan recursos*

En vez de organizar una subasta, el gobierno puede exigir que las empresas (y/o individuos) que deseen conseguir licencias compitan por ellas mediante sistemas dis-

tintos de la simple puja o el soborno. Los **procedimientos de solicitud que utilizan recursos** son, entre otros, asignar las licencias a los primeros que acudan a solicitarlas; el requisito de demostrar los méritos o su necesidad, o mediante negociación. Con la primera modalidad, aquellos que buscan las licencias emplean recursos para tratar de estar en cabeza de la lista de espera. Un ejemplo de asignación por méritos es conceder licencias de importación de materiales o componentes basándose en la capacidad instalada de las empresas para producir bienes que utilizan dichos factores de producción. Esta modalidad fomenta el despilfarro de recursos porque lleva a que las empresas sobreinviertan en capacidad productiva con la esperanza de obtener las licencias de importación. Un ejemplo del despilfarro de recursos debido a la negociación es el tiempo y dinero gastados en cabildear con los funcionarios públicos para presionar por cada caso individual.

¿Cuál es la cantidad de recursos que emplearán las empresas en su busca de licencias de importación? Lo racional sería que las empresas utilizaran recursos hasta el punto de que sus costes fuesen iguales al propio valor de las licencias; es decir, hasta el valor del área  $c$ . Utilizar los recursos de este modo es lógico para cada empresa en su búsqueda de las rentas económicas creadas por las licencias. Pero, desde la perspectiva de todo el país, estos recursos utilizados en las actividades de búsqueda de rentas están siendo despilarrados (en comparación a los otros dos sistemas de asignar licencias o a no tener ninguna cuota).

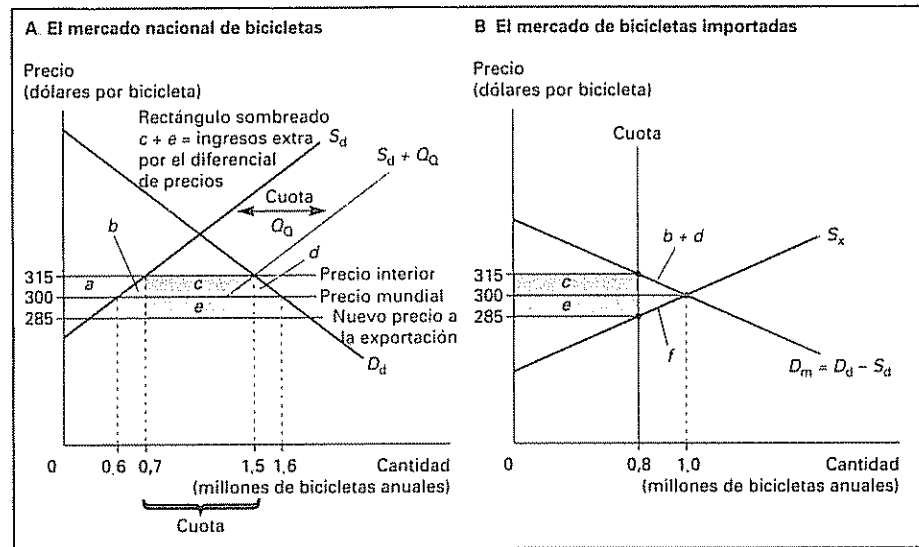
Con estos procedimientos que utilizan recursos, parte, o la totalidad, del área  $c$  se convierte en una pérdida para la sociedad, por el despilfarro de recursos productivos. La ineficiencia de la cuota es superior al área  $b + d$ , porque incluye también parte del área  $c$ . En este caso la cuota es peor que un arancel equivalente por sus efectos sobre el bienestar nacional neto.

### **Cuota frente a arancel en un país grande**

La Figura 8.3 muestra los efectos de una cuota para un país cuya demanda de este producto es lo suficientemente grande como para influir en el precio mundial. Un país grande se enfrenta a una curva de oferta de exportaciones extranjeras inclinada hacia arriba. Con libre comercio, el país importaría 1,0 millones de bicicletas anuales y el precio mundial sería de 300 \$ por unidad. El gobierno impone a continuación una cuota de importación que reduce la cantidad importada a 0,8 millones de unidades. Observando el panel izquierdo de la Figura 8.3, se puede apreciar los efectos de la cuota sobre los precios. Los compradores nacionales de importaciones pagarán 315 \$ por bicicleta si la cantidad importada se limita a 0,8 millones de unidades. Los exportadores extranjeros competirán entre sí para poder efectuar esta cantidad restringida de ventas, y empujarán hacia abajo el precio de la exportación hasta 285 \$.

Se pueden emplear esos precios, y el panel de la derecha de la Figura 8.3, para analizar qué ocurre en el mercado del país que está importando bicicletas. Cuando el precio interior aumenta hasta 315 \$, la cantidad ofrecida por los productores nacionales aumenta a 0,7 millones, y la cantidad consumida interna se reduce a 1,5 millones.

Podemos comparar la cuota con un arancel equivalente para el caso de un país grande contrastando las Figuras 8.3 y 7.5. Se alcanza la misma conclusión general para este caso que a la que se llegó cuando se analizaba la situación de un país pe-



Bajo las condiciones competitivas mostradas, los efectos de una cuota de importación son los mismos que los de un arancel que reduzca la importación en la misma cuantía (con la posible excepción de quien se apropiara del área  $c + e$ ). Para verlo, compare precios, cantidades y las áreas  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$ ,  $e$  y  $f$ , mostrados aquí con los de la Figura 7.5

**Figura 8.3.** Los efectos de una cuota de importación con condiciones competitivas, un país importador grande.

queño. Con la misma salvedad de quien consigue el sobreprecio de la cuota (el área  $c + e$  cuando el país es grande), los efectos de la cuota son los mismos de los de un arancel equivalente. Si las licencias de la cuota pueden distribuirse a un coste mínimo de recursos, entonces los efectos sobre el bienestar nacional neto de la cuota de importación son la ganancia del área  $e$  menos la pérdida del área  $b + d$ . Si los exportadores reaccionan pasivamente, un país grande podría mejorar su bienestar neto imponiendo una cuota de importación, y existe una cuota óptima que maximiza las ganancias en bienestar. La Figura 7.6, que muestra el arancel óptimo también indica que la cuota óptima en el ejemplo que se está siguiendo es de 0,67 millones de bicicletas anuales. Las advertencias que habría que hacer sobre la utilización de una cuota óptima son las mismas que las efectuadas respecto al arancel óptimo. La cuota perjudica al país extranjero, y éste puede elegir adoptar represalias. Aunque no lo hiciese, la cuota implicará una ineficiencia para el mundo. Por comparación con el libre comercio, la pérdida en el bienestar mundial es el área  $b + b$  más el área  $f$ , en el lado izquierdo de la Figura 8.3.

## RESTRICCIONES VOLUNTARIAS A LA EXPORTACIÓN (RVE)

Una **restricción voluntaria a la exportación (RVE)** es una barrera comercial con una apariencia extraña por medio de la cual el gobierno del país importador coacciona al gobierno del país exportador para que éste restrinja «voluntariamente» sus

exportaciones a este país. La restricción sobre las exportaciones requiere normalmente que las empresas exportadoras extranjeras actúen como un cártel, limitando sus ventas y aumentando los precios. Por medio de RVE, el país importador da realmente un poder de monopolio a los exportadores extranjeros, les obliga a aceptarlo y reclama su conformidad ¡voluntaria!

Los países grandes utilizan estas medidas a modo de acción de retaguardia para proteger las industrias que están pasando apuros compitiendo con la marea creciente de importaciones. Por ejemplo, desde principios de los sesenta, los Estados Unidos, la Unión Europea y algunos otros países industrializados han obligado a la mayoría de los países en vías de desarrollo a imponer cuotas a la exportación sobre la mayoría de clases de textiles y ropa. Este conjunto de restricciones a la exportación se denomina Acuerdo Multifibra. Las cuotas a la exportación se impusieron, inicialmente, como restricciones «temporales» en respuesta a los alegatos proteccionistas de las empresas que compiten con las importaciones y que necesitan tiempo para ajustarse a la creciente competencia extranjera. Las cuotas han permanecido durante décadas y se han extendido a lo largo del tiempo a más productos y más países exportadores. Se ha estimado que éstas aumentaron el precio de la ropa en los Estados Unidos aproximadamente en un 20 por 100 de media. Los países industrializados están de acuerdo en eliminar las cuotas progresivamente antes del 2005, pero, probablemente, serán reemplazadas (al menos para algunos productos) por otras formas de protección.

Desde finales de los sesenta, un conjunto de industrias, como las del acero y los automóviles, han presionado al gobierno de los Estados Unidos para limitar las importaciones cuando se enfrentaban a una competencia en aumento de las mismas. El gobierno ha querido evitar la vergüenza de imponer cuotas a las importaciones o subir los aranceles. Estas acciones violarían las normas internacionales de la Organización Mundial del Comercio y contradicen el apoyo general de los EE.UU. a un comercio más libre. Para un cierto número de productos, el gobierno prefiere presionar a los oferentes extranjeros para limitar la cantidad de sus exportaciones al mercado estadounidense (véase el Caso de estudio «RVE en coches: ¿protección con integridad?», que proporciona información sobre los antecedentes y efectos de la limitación de las exportaciones de coches japoneses).

Además de los Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá han utilizado las RVE como una forma fundamental de restricción de importaciones. Los países más frecuentemente forzados a restringir sus exportaciones han sido Japón, Corea y los países en transición de Europa Central y del Este. Además de los textiles y ropa, los productos más frecuentemente restringidos son los agrícolas, acero, calzado, electrónicos y herramientas mecánicas. Como parte del acuerdo de la Ronda Uruguay, los países industrializados se han comprometido a la eliminación gradual de las RVE.

El análisis gráfico de la RVE es muy similar al de la cuota a la importación. Por ejemplo, se puede utilizar la Figura 8.2 para mostrar los efectos del RVE para un país importador pequeño. La cuantía  $Q_Q$  es ahora la cuota a las exportaciones impuesta por el RVE. (De igual forma, los gráficos que muestran los efectos de la RVE en un gran país importador serían casi idénticos a los de la Figura 8.3).

Considere el caso del pequeño país importador representado en la Figura 8.2. Las dos diferencias básicas entre un RVE y una cuota (o cualquier otra forma de cuota a la exportación) son el *efecto sobre el precio de exportación* y *quién obtiene*



## Caso de estudio RVE en coches: ¿protección con integridad?

A mediados de los setenta, las importaciones totales de coches en los Estados Unidos eran minúsculas. Entonces, a finales de esa década, las ventas de coches fabricados en Japón se aceleró. Los compradores andaban buscando coches pequeños en la estela de los sustanciales aumentos en el precio del petróleo. Los fabricantes japoneses ofrecían tal tipo de coches de buena calidad a un precio atractivo. Los coches japoneses estaban capturando una cuota, que crecía rápidamente, del mercado automovilístico de los EEUU. La producción de este último país disminuía, los trabajadores del sector perdían sus puestos de trabajo y las compañías automovilísticas obtenían pocos beneficios.

A principios del año 1981, el taquímetro de la presión proteccionista estaba en la zona roja. Las exportaciones de coches japoneses aparecían en titulares, y el Congreso estaba listo para imponer unas estrictas cuotas de importación en caso de que fuese necesario. Ronald Reagan, el nuevo presidente, tenía un problema. En marzo del año 1981, su gabinete mantuvo un debate clave sobre las cuotas de coches. Más tarde, en su autobiografía, Reagan explicaba lo que pensaba en ese momento:

A medida que escuchaba el debate público, me preguntaba si podría existir una forma en que pudiéramos mantener la integridad de nuestra posición a favor del libre comercio mientras hacíamos algo para ayudar a Detroit y aliviar la grave situación de los miles de trabajadores despedidos.

Los japoneses no estaban actuando limpio en el juego del comercio. Pero sabía adónde podrían llevarnos las cuotas; no quise comenzar una resuelta guerra comercial, así que pregunté si alguien tenía alguna sugerencia para equilibrar las dos posturas. (El entonces vicepresidente) George Bush dijo lo que pensaba: «Todos estamos a favor de la libre empresa, pero ¿alguno se encontrará con problemas si Japón anuncia, sin ninguna petición por nuestra parte, que reduce voluntariamente sus exportaciones de coches a Estados Unidos?».

Sabía que los Japoneses leían nuestros diarios y debían de conocer el sentimiento que estaba surgiendo en el Congreso respecto a las cuotas sobre sus automóviles; también sabía que debía de haber algo de temor en Tokio que, una vez que el Congreso impulsara las cuotas, permitiera limitar las importaciones de otros productos japoneses.

Me gustó la idea de George y le dije al Gabinete que había escuchado lo suficiente y que to-

maría una decisión, pero no le dije cuál sería. Después de la reunión, organicé una reunión extra durante la ya programada visita del ministro japonés de Relaciones Exteriores, Masayoshi Ito, a Washington...

El ministro Ito vino al *Despacho Oval* para una breve reunión... Le dije que nuestra administración republicana se oponía firmemente a las cuotas de importación, pero que estaba creciendo un fuerte sentimiento en el Congreso entre los Demócratas, para imponerlas.

«No sé si seré capaz de detenerlos, le dije, pero creo que si Ud. voluntariamente fija un límite sobre sus exportaciones de automóviles al país, esto probablemente atajaría los proyectos de ley en el Congreso y no habría cuotas obligatorias».\*

El gobierno japonés captó el mensaje y «voluntariamente» acordó que sus empresas automovilísticas pusieran el freno a sus exportaciones a los Estados Unidos. Las exportaciones máximas a este país para cada uno de los años del periodo 1981-1983 se fijaron en una cantidad de 1,8 millones de vehículos, casi un 8 por 100 menos de lo que habían exportado en 1980. Cuando las ventas totales de coches en los Estados Unidos aumentaron sustancialmente después de la recesión 1981-1982, el límite a las exportaciones subió en 1984 a 2 millones, y al año siguiente, a 2,3 millones. Las restricciones continuaron hasta el año 1994, pero desde 1987 las exportaciones reales a los Estados Unidos fueron menores que la cuota establecida. Hacia 1987, las empresas japonesas estaban produciendo un gran número de coches en fábricas que se habían construido recientemente en los EEUU (se analizará esta clase de inversión directa extranjera en el Capítulo 14).

Como resultado de la RVE, los beneficios de las empresas automovilísticas estadounidenses aumentaron, así como la producción y el empleo del sector. ¿Cuál fue el coste de la RVE para los Estados Unidos? Un cuidadoso estudio reciente estimaba que representó un coste para los consumidores de unos 13.000 millones de dólares por el excedente del consumidor perdido, y una pérdida neta para el país de unos 3.000 millones. Otras estimaciones dan unos costes mayores. La «protección con integridad» no resulta barata.

\* Ronald Reagan (1990), pág. 253-255, citado en Low (1993), pág. 114-115. El énfasis en el original.

el área *c*, el sobreprecio o renta económica creada por la limitación cuantitativa del comercio. Recuerde que con una cuota a la importación, los derechos a importar se conceden a los importadores. Si la oferta de exportaciones extranjeras es competitiva, esos importadores podrán comprar al precio mundial (300 \$ en el ejemplo de las bicicletas) y vender las importaciones internamente a un mayor precio (330 \$). El sobreprecio (área *c*) permanece dentro del país importador.

Con la RVE, el gobierno del país exportador distribuye normalmente licencias para exportar cantidades especificadas a sus productores. Los productores de exportaciones deben darse cuenta de que hay menos incentivos a competir entre sí por exportar. En vez de eso, deben actuar como un cártel que acuerde limitar sus ventas totales y repartir el mercado. Con una cantidad de exportaciones limitada (0,6 millones de bicicletas en la Figura 8.2), los exportadores deberían fijar el precio más alto que el mercado soporte. *El precio de las exportaciones aumenta a 330 \$*, el mayor precio que los demandantes de importaciones pagarán por esta cantidad. Por lo tanto, *los exportadores extranjeros ahora obtienen el área «c»* como un ingreso adicional sobre la cantidad limitada de exportaciones<sup>1</sup> por la RVE.

¿Cómo se comparan los costes del RVE para el país importador con los de una cuota o con el libre comercio? Por comparación con la cuota a las importaciones (que utiliza los mínimos recursos en su administración), la RVE causa una pérdida del área *c*. Ésta es la cuantía pagada a los exportadores extranjeros en vez de permanecer en el país importador. También se puede ver como una pérdida nacional debida al deterioro de la relación de intercambio del país importador (el mayor precio pagado a los exportadores extranjeros) debido al RVE<sup>2</sup>. En comparación con el libre comercio, la pérdida neta para el país importador, debida a la RVE, es el área *b + c + d*. El RVE puede ser un modo políticamente atractivo de ofrecer protección a una industria que compite con las importaciones, pero es, asimismo, económicamente caro para el país importador. (Además, observe que para el mundo como un todo la pérdida neta por comparación el libre comercio es sólo el área *b + d*. El área *c* se transfiere de los consumidores del país importador a los exportadores, de modo que no representa una pérdida para el mundo en su totalidad).

<sup>1</sup> Aprendí una variación interesante de este efecto hace años gracias a uno de mis estudiantes. Noté que cada vez que lo veía fuera de clase conducía un coche caro diferente. Le felicité por esto y me dijo que su familia en la India lo estaba haciendo muy bien. Cuando le pregunté a qué se dedicaba su familia, contestó que poseían algunos de los derechos del RVE para exportar vestidos de la India a países como los Estados Unidos. Siguió diciendo que su familia no se preocupaba realmente de fabricarlos, sino que simplemente alquilaban los derechos de exportación a los fabricantes locales. Por lo tanto, su familia actuaba muy bien consiguiendo parte del área *c* creada por las RVE.

<sup>2</sup> A largo plazo, un acuerdo RVE tiende a desgastarse en un cierto sentido, pero no así una cuota. Un RVE es, en efecto, un cártel entre las empresas exportadoras. Como cualquier cártel, el éxito al obtener un sobreprecio más alto atrae a otros proveedores. Considere el RVE de textiles y ropa, por ejemplo. Cuando se pusieron en práctica no incluían a los proveedores potenciales, que podrían convertirse más tarde en competitivos. En particular, dejaron fuera inicialmente a la República Popular China, que quedó aislada en los sesenta. Más tarde, China empezó a exportar agresivamente. Si sólo hubiera competido abiertamente al margen del RVE, el sobreprecio se habría erosionado. Para impedirlo, el gobierno de los Estados Unidos tuvo que meter a China en los acuerdos del RVE y darle parte de la cuota a expensas de otros proveedores. A medida que nuevos proveedores iban apareciendo, buscando una participación en el mercado de EEUU, los precios tendieron a descender hacia los de libre comercio, salvo que el RVE pudiera ampliarse para incluir a los proveedores nuevos y estirarse para limitar la expansión de la cantidad total importada.

Existe otro efecto importante de RVE. Para muchos productos, los exportadores extranjeros pueden ajustar la mezcla de las variedades o modelos del producto que exportan mientras permanezcan dentro del límite cuantitativo total. Normalmente, el margen de beneficios de las variedades de alta calidad es mayor, y así los exportadores cambian para exportar esas variedades (un proceso denominado «mejora de la calidad»). Cuando las empresas japonesas implementaron el RVE en sus exportaciones de coches a los Estados Unidos, una parte de su estrategia fue desplazar la combinación de modelos exportados desde los coches compactos básicos (como el *Civic*, de Honda) hacia los más grandes y caprichosos (como el Honda *Accord* y, finalmente, la línea *Acura*) (En este caso, hubo un efecto más notable. Para evitar los límites a las ventas, las empresas japonesas comenzaron a ensamblar sus coches en los Estados Unidos. En general, cualquier protección de las importaciones puede servir como incentivo para una inversión directa en el país importador por parte de los exportadores extranjeros frustrados. Se analizará la inversión directa extranjera en el Capítulo 14.)

## OTRAS BARRERAS NO ARANCELARIAS (BNA)

Además de las cuotas y los RVE existen muchas otras clases de barreras no arancelarias a la importación. En realidad, se debería estar impresionado con la creatividad de los gobiernos al hacer aparecer nuevas formas de discriminar contra las importaciones. Consideremos con más detalle otras tres BNA del vasto arsenal utilizado contra las importaciones. (El recuadro «Las zanahorias son frutas; los caracoles, peces, y las vacas necesitan pasaporte» proporciona más ejemplos de creatividad.)

### Estándares de producto

Si pretende dotar de una mayor variedad e imaginación a las barreras a la importación, pruebe con la panoplia de leyes y regulaciones relacionadas con la calidad del producto, incluidas aquellas reforzadas en nombre de la salud, sanidad, seguridad y el medio ambiente. Tales estándares pueden ser esfuerzos nobles para aumentar el bienestar de la sociedad enfrentándose a los fallos del mercado que conducen a condiciones inseguras y a la degradación ambiental.

Los estándares que acompañan a estos objetivos no necesitan discriminar contra las importaciones. Pero si un gobierno está determinado a proteger a los productores locales, siempre puede redactar normas que pueden cumplirse más fácilmente por los productos locales que por los importados. Por ejemplo, esos estándares pueden estar hechos a la medida de los productos locales, pero exigir costosas modificaciones a los productos extranjeros. O los estándares pueden ser más rigurosos para los productos importados o hace que se cumplan de forma más estricta. O la comprobación y los procedimientos de certificación pueden ser más costosos, lentos o más inciertos para los productos extranjeros. Son algunos ejemplos para ilustrar la ingenuidad de los que ponen los estándares.

En un obvio esfuerzo para proteger a los ganaderos nacionales, el gobierno de los Estados Unidos intentó, hace ya tiempo, «encontrar» riesgos para la salud ocultos en el modo en que el ganado para carne se criaba en Argentina. De igual forma, en la Unión Europea han prohibido las importaciones de carne de ganado criado con hormonas, con la excusa de que es en respuesta al interés público sobre los peligros para la salud. Los Estados Unidos afirman que es realmente una protección

## Un caso de estudio Las zanahorias son frutas; los caracoles, peces, y las vacas necesitan pasaporte

Los gobiernos han mostrado, tal vez, su mayor creatividad en las políticas comerciales al decidir a qué categorías pertenecen los diferentes bienes importados. Sus decisiones no son, de ningún modo, académicas. Las apuestas son altas porque a una importación que caiga en una categoría se le puede permitir entrar en el país libre de impuestos, mientras que la misma importación definida de tal forma que entre en una categoría relacionada está sujeta a un arancel elevado, o prohibida totalmente.

Puede apostar que si la definición importa tanto a la política comercial habrá un intensa precisión en cuanto a la definición oficial de cada bien. Los proteccionistas insistirán en que un bien importado sea definido como perteneciente a la categoría con la barrera de importación alta, pero las empresas de importación demandarán que sea puesta en la categoría libre de impuestos. Cuando tales presiones se ejercen sobre el gobierno, no siempre es de esperar una lógica en las definiciones oficiales.

Algunas de estas reglas resultantes son extrañas. Mientras que se pueden encontrar algunos ejemplos en las clasificaciones comerciales de cualquier país, códigos de salud y semejantes, un abanico particularmente llamativo de reglamentos fue aprobado por la Unión Europea (UE) en 1994:

- Las zanahorias son frutas. Esta definición permite a Portugal vender su confitura de zanahorias a través de Europa Occidental sin unos altos gravámenes.
- El caracol de tierra, de gran popularidad en los restaurantes franceses, es oficialmente un pez. Por tanto, los criadores de caracoles pueden recibir los subsidios de las piscifactorías.
- El ganado debe contar con pasaportes individuales para impedir que sea trasladado de un país de la UE a otro en busca de mejores subsidios o códigos sanitarios menos reforzados. Los números de los pasaportes no son los mismos que el número de 14 dígitos impreso en las placas de sus orejas.

De igual modo los Estados Unidos han retorcido sus normas hasta modificar la definición de un coche frente a la de una camioneta de pasajeros, y ésta con respecto a la de un camión, para reflejar las diferentes presiones en los debates proteccionistas. A principios de los noventa, Carla Hills, entonces representante del Comercio de los Estados Unidos, fue obligada a llamar al mismo coche americano y «no americano». Dijo al gobierno japonés que las exportaciones a Japón de coches de las fábricas de los Estados Unidos, propiedad de empresas japonesas, eran japoneses y no estadounidenses. Éstos no se contabilizaron cuando el gobierno de los EEUU examinó el montante de las exportaciones de coches estadounidenses a Japón. Al mismo tiempo, dijo a los gobiernos europeos que los coches exportados a Europa de esas mismas fábricas en EEUU, propiedad de japoneses, eran americanos, de tal forma que no estaban sujetos a las cuotas europeas sobre las importaciones de coches japoneses.

Con una ingenuidad aún mayor, las empresas privadas han cambiado la apariencia y los nombres de sus productos para tratar de dar la vuelta a cada conjunto de definiciones oficiales. Por ejemplo, un RVE en las *parkas* de esquí, llevó a la elaboración de dos nuevos productos que no estaban sujetos al RVE. Uno fue un traje de esquí que tenía una cremallera lateral en cada sisa. El otro fue un par de mangas combinables, cada una con un cierre en su parte superior. Una vez que los dos productos fueron importados «por separado», el distribuidor sabía qué hacer.

Tales juegos también han sido llevados a cabo con gran frecuencia en cuanto a las definiciones de productos. Mientras las definiciones signifiquen dinero ganado o perdido, los productos serán definidos de formas divertidas.

Fuente: Scripps Howard News Service, 20 Diciembre, 1994.

a los productores de carne europeos, porque la constatación científica indica que la carne hormonada es segura y no pone en riesgo la salud humana.

La UE exige que los productores extranjeros de lácteos, y de muchos otros productos animales, estén acreditados en el cumplimiento de los estándares de salud pública de la UE. Sin embargo, no ha dedicado demasiados recursos al proceso de acreditación, con retrasos de meses para una simple acreditación. Las regulaciones de salud impuestas por México exigen la inspección y acreditación de las fábricas



de productos nutritivos que se venden en ese país. Sin embargo, las autoridades rechazan inspeccionar fábricas en otros países.

El gobierno de los Estados Unidos se ha quejado de que los procedimientos para aprobar productos farmacéuticos y aparatos médicos en Japón es lento. Por ejemplo, el gobierno japonés suele exigir pruebas clínicas en pacientes japoneses, aunque esas pruebas simplemente repiten las realizadas con éxito en otros países. Asimismo, el gobierno de los EEUU combate con el japonés sobre los bates de béisbol de aluminio. Durante varios años alrededor de 1980, a los bates fabricados en los Estados Unidos se les negaba la certificación como aptos, aunque tales bates constituyeron la base para los estándares japoneses de seguridad. Y cuando los bates fueron elegibles para la certificación, el gobierno japonés insistió durante varios años en inspeccionar cada bate importado, uno por uno, un proceso de despilfarro de tiempo y dinero.

Los estándares de calidad, normalmente, no elevan los aranceles o los ingresos fiscales del gobierno del país importador. Por el contrario, hacer cumplir las reglas supone un gasto de recursos gubernamentales (y las empresas deben utilizar recursos para cumplir los estándares). Los estándares de calidad pueden traer una ganancia neta en el bienestar total en la medida en que verdaderamente protejan la salud, seguridad y el entorno. Sin embargo, es fácil para los gobiernos disfrazar costosamente el proteccionismo con una apariencia virtuosa.

### Exigencias de componentes nacionales

Una **exigencia de componentes nacionales** obliga a que un producto ensamblado y vendido en un país tenga una cantidad mínima especificada de su valor producida internamente, ya sea como salarios pagados a los trabajadores locales o en forma de materiales y componentes producidos dentro del país. Las exigencias de componentes nacionales pueden generar protección a dos niveles: pueden ser una barrera a las importaciones de los productos que no cumplen las reglas de contenido, y pueden limitar la importación de los materiales y de los componentes que de otra forma podrían haber sido utilizados en la elaboración interna del producto. Por ejemplo, las exigencias de componentes nacionales en automóviles utilizados por Malasia y otros países obligó a los fabricantes nacionales a usar más componentes y partes obtenidos en la nación (por ejemplo, láminas de metal o tapicería para asientos). Si tales exigencias se fijan lo suficientemente elevadas, pueden obligar a producir en el país partes tan caras como motores o transmisiones.

Una BNA muy relacionada, algunas veces denominada **exigencias mixtas**, especifica que un importador o un distribuidor de importaciones debe comprar un determinado porcentaje del producto localmente. Por ejemplo, el gobierno filipino exige que ciertas tiendas minoristas en el país mantengan, como mínimo, un 30 por 100 de sus inventarios en Filipinas. También se han utilizado estas exigencias mixtas para restringir las importaciones de espectáculos extranjeros. Canadá ha planteado la exigencia de «tiempo canadiense» en las emisoras de radio y TV, obligándolas a dedicar cierta cuota de su tiempo de emisión a canciones y espectáculos hechos en ese país. De igual forma, como se verá en el Capítulo 11, la UE, liderada por Francia, ha mantenido una guerra sostenida contra la industria del ocio de los Estados Unidos, en parte especificando qué porcentajes mínimos de varias formas de entretenimiento deben hacerse en estudios locales.

Al igual que los estándares de producto, la exigencia de componentes nacionales y mixtos no generan ingresos fiscales para el gobierno. Las ganancias derivadas del sobreprecio son captadas por los vendedores de casa de los productos protegidos. Estas exigencias crean las habituales pérdidas de eficiencia, debido a que los productos locales protegidos son menos deseados o más costosos de producir.

### Compras gubernamentales

Los gobiernos son los mayores compradores de bienes y servicios. Se estima que las compras gubernamentales de productos que podrían comercializarse internacionalmente representan casi un 10 por 100 de las ventas totales de bienes en los países industrializados. Las prácticas de compra gubernamentales pueden constituir una barrera no arancelaria a las importaciones si el proceso tiene un sesgo contrario a los productos extranjeros, como ocurre frecuentemente. En muchos países, el gobierno adquiere relativamente pocos productos importados y, en vez de esto, la mayoría de sus compras son de bienes producidos en el país.

En los Estados Unidos, la ley fundamental Buy American Act, de 1933, obliga a que las compras gubernamentales favorezcan a los productos nacionales. Para diferentes clases de compras, el sesgo adopta formas distintas, como la prohibición de adquirir productos importados, la exigencia de componentes nacionales y la exigencia de compra de productos nacionales a menos que los bienes importados tengan precios mucho menores (por ejemplo, al menos un 30 por 100 más reducido). Más de la mitad de los estados de dicho país y muchas ciudades también tienen normas de «compre bienes americanos» o «compre productos nacionales» para las compras de sus respectivos gobiernos.

Muchos otros países tienen normas y prácticas similares. Por ejemplo, en Japón el gobierno de los Estados Unidos se ha quejado de que el gobierno japonés ha limitado las ventas extranjeras de productos y servicios de telecomunicaciones al gobierno y empresas de titularidad pública, emplear estándares que presentan un sesgo hacia los productos locales y periodos muy cortos de tiempo para las licitaciones públicas. En Grecia, las especificaciones para los productos y servicios que el gobierno planea comprar suelen ser poco precisas y tienden a favorecer a los oferentes nacionales. Asimismo, parece ser que el gobierno griego favorece informalmente a las empresas griegas y las localizadas en la UE cuando decide comprar. Además, en algunos países (se suele citar como ejemplo Italia) ese sesgo informal se ve reforzado por una extensa corrupción en el proceso de adjudicar contratos gubernamentales.

### ¿CUÁLES SON LOS COSTES DERIVADOS DE LA PROTECCIÓN?

Se han examinado los efectos de los aranceles y demás barreras no arancelarias a las importaciones. ¿Cuál es la importancia de tales efectos? Se considerarán los mismos, en primer lugar, para toda la economía, y a continuación, para determinados productos que disfrutaban de altos niveles de protección.

### Como porcentaje del PNB

Un método popular de ponderar la importancia de cualquier coste o beneficio es considerar si representa una parte importante de la economía nacional, que normal-

mente cuantificamos por el valor de producción nacional (producto nacional bruto o PNB). De manera sorprendente, nuestra teoría básica indica que los costes de la protección para un país industrializado típico son pequeños, aun si se ignora cualquier cambio favorable en la relación de intercambio del país (el supuesto de un país pequeño).

Considere un diagrama como el de la Figura 7.4B. Para un país pequeño que establezca un arancel, el área  $b + d$ , la pérdida nacional neta de éste es igual a la mitad de la tasa arancelaria multiplicada por la reducción de la cantidad importada. Utilizando esa igualdad, y después de alguna manipulación matemática, se puede formular la expresión de la pérdida nacional neta como porcentaje del PNB<sup>3</sup>:

$$\frac{\text{Pérdidas nacionales netas del arancel}}{\text{PNB}} = \frac{1}{2} \times \text{tasa arancelaria} \times \text{reducción porcentual en la cantidad importada} \times \frac{\text{Valor de las importaciones}}{\text{PNB}}$$

Una expresión similar es aplicable para un producto afectado por una cuota a la importación o alguna otra barrera no arancelaria (el incremento porcentual en el precio interno debido a la BNA sustituye a la tasa arancelaria). Además, podemos emplear esa fórmula para analizar los efectos de cualquier barrera, arancelaria y no arancelaria, de un país. (En líneas generales, se llega a la misma expresión si sumamos todas las pérdidas para todos los productos protegidos de las importaciones.)

¿Cuál es la magnitud de las pérdidas? Suponga, por ejemplo, que todos los aranceles a la importación son de un 10 por 100 y que éstos disminuyen las cantidades importadas en un 20 por 100. Asimismo, suponga que las importaciones totales afectadas por los aranceles representan el 20 por 100 del PNB. En este caso razonable, las pérdidas nacionales netas debidas a todos los aranceles son iguales a  $1/2 \times 0,10 \times 0,20 \times 0,20$ , o solamente un 0,2 por 100 del PNB. No es probable que la pérdida nacional neta debida a la protección de las importaciones sea cuantiosa para un país que tenga unas tasas arancelarias bastante más reducidas y que

<sup>3</sup> La fórmula se obtiene de la manera siguiente. El análisis de los aranceles del Capítulo 7 nos indica que las pérdidas nacionales netas (una cantidad monetaria) se corresponde con el área del triángulo  $b + d$  (o la suma de los dos triángulos  $b$  y  $d$ ). Recuerde que el área de un triángulo es igual a la mitad del producto de la base (la variación en las importaciones como resultado del arancel) por la altura (la cuantía del arancel por unidad en términos monetarios, que es igual al arancel, en porcentaje, por el precio de las importaciones):

$$\text{Pérdidas nacionales netas por el arancel} = 1/2 (\text{reducción de las cantidades importadas}) \times (\text{tasa arancelaria}) \times (\text{precio de importación})$$

A continuación, divida el primer término entre paréntesis del lado derecho de la ecuación por la cantidad importada (así queda la cantidad en la que se reducen las importaciones dividida por la cantidad importada, que es la reducción porcentual en la cantidad importada, expresada en decimales) y multiplique el segundo término por la cantidad importada (de este modo se obtiene el precio de las importaciones multiplicado por la cantidad importada, que es un valor importante como parte de la expresión). Se tendrá por consiguiente:

$$\text{Pérdidas nacionales netas por el arancel} = 1/2 (\text{reducción porcentual en la cantidad importada}) \times (\text{tasa arancelaria} \times \text{valor de las importaciones})$$

Si ahora dividimos ambos lados de la ecuación por el valor monetario del PNB y reordenamos, se obtendrá la expresión del texto

no dependa tanto de las importaciones. El coste de la protección es en la actualidad relativamente reducido para los países industrializados, ya que los gobiernos de tales países han cooperado mucho para reducir sus barreras en la segunda mitad del siglo XX. (Por otra parte, advierta que el 0,2 por 100 del PNB de los Estados Unidos es aproximadamente, de 20.000 millones de dólares, una cifra que muchos no la considerarían desde luego pequeña).

Sin embargo, también se sabe que las estimaciones basadas en este sencillo cálculo pueden subestimar los costes de la protección como parte del PNB. Hay cinco razones por las cuales los auténticos costes son probablemente mayores que lo que muestra el cálculo anterior:

- *Represalias extranjeras*. Si nuestro país ha levantado barreras, otros gobiernos podrían responder poniendo nuevas barreras contra nuestras exportaciones. Los costos auténticos serían mayores que los indicados antes, e incluso mucho más elevados ante la eventualidad de una guerra comercial, en donde cada parte responde a las amenazas del otro con unas barreras a la importación aún más altas.
- *Costes de reforzamiento*. Cualquier barrera comercial tiene que ser reforzada por la Administración. Esto es costoso, ya que los funcionarios empleados para asegurar que las barreras comerciales sean efectivas podrían haber estado empleados productivamente en cualquier otro sitio. Parte de los ingresos obtenidos por el gobierno (área  $c$ ) son un despilfarro de los recursos de la sociedad utilizados en reforzar las barreras. Es una pérdida para el país, y no una mera redistribución desde los consumidores al gobierno.
- *Costes de los buscadores de renta*. Las empresas que buscan protección pueden utilizar técnicas tales como el cabildeo, que también consume recursos. Si esto es así, parte del excedente del productor debido a la protección (área  $a$  en el diagrama) es también una pérdida debida al despilfarro de recursos, más que una transferencia pura de los consumidores a los productores. Además, las empresas y los individuos pueden usar recursos para tratar de conseguir los ingresos arancelarios, o el diferencial de precios debido a la cuota a la importación, otra razón para que parte del área  $c$  pueda ser una pérdida debida al despilfarro de recursos.
- *Rentas a los productores extranjeros*. Las RVE animan a que los exportadores extranjeros aumenten los precios de exportación. Ésta es la tercera razón de que parte, o la totalidad, del área  $c$  constituya una pérdida para el país importador.
- *Innovación*. La protección puede mitigar el incentivo a innovar en nueva tecnología, debido a una menor presión competitiva. Además, la protección puede causar una pérdida de bienestar porque reduce el número de variedades disponibles de productos en el mercado interior (recuerde el análisis del Capítulo 5).

El coste de la protección, por cualquiera —o la totalidad— de estas razones, puede ser sensiblemente mayor que las estimaciones basadas en los sencillos cálculos efectuados previamente, pero determinar en qué medida lo es no es fácil.

Además, una lectura sutil de la ecuación nos dice que aumentar las barreras existentes ocasiona que los costes nacionales crezcan rápidamente. La reducción

porcentual en las importaciones es igual a la tasa arancelaria, que es el aumento porcentual en el precio de las importaciones multiplicado por la elasticidad de la demanda de importaciones. La fórmula de la pérdida neta puede reformularse del modo siguiente<sup>4</sup>:

$$\frac{\text{Pérdidas nacionales netas del arancel}}{\text{PNB}} = \frac{1}{2} \times \text{la tasa arancelaria} \times \\ \times (\text{tasa arancelaria} \times \text{elasticidad precio de la demanda}) \times \frac{\text{Valor de las importaciones}}{\text{PNB}}$$

Las tasa arancelaria (o el diferencial de precios de una cuota) tiene un efecto elevado al cuadrado sobre la pérdida nacional neta. Es decir, si duplicamos los aranceles hoy (o las BNA), se cuadruplicarían sus costes, y triplicarlos aumentaría los costes nueve veces. Todavía hay una gran cantidad de dinero en juego en los debates sobre si aumentar o no las barreras a la importación.

### Para productos concretos con una elevada protección

Casi todos los países tienen ciertos productos que están considerablemente protegidos, productos con elevados aranceles, cuotas restrictivas y demás BNA limitativas. La causa política de las barreras a la importación es, frecuentemente, aumentar las rentas de la industria nacional amenazada. Tales barreras aportan mucha renta a la industria protegida, pero también originan costes que pueden ser cuantiosos. ¿Qué representa para la sociedad cada dólar de renta ganado por la protección? Si el coste para el resto de la sociedad es solo de 1,03 \$, no es caro proporcionar ayuda a la industria amenazada. Si cuesta 2 \$ cada dólar de renta protegida, esto puede resultar caro para mucha gente.

Para tener una rápida idea de cuánto podría representar para la sociedad originar un dólar de renta protegida, volvamos a los cálculos que nos llevaron a la conclusión de que las barreras a la importación sólo representaban un 0,2 por 100 del PNB. En ese caso, los aranceles proporcionaron a los productores nacionales un aumento de un 10 por 100 en el precio de sus productos. Si las industrias amenazadas representan un 20 por 100 del PNB, sus ganancias en el excedente del productor, como porcentaje del PNB, estarían cerca de un 10 por 100 multiplicado por un 20 por 100, o un 2,0 por 100 del PNB. Cada dólar transferido para proporcionar renta a las industrias protegidas también le cuesta a la sociedad 10 centavos extra (igual a 0,2 dividido por 2,0) en pérdidas irreversibles de eficiencia (*dead-weight losses*). Por lo tanto, cada dólar de renta protegida representa para el resto de la sociedad 1,10 \$ (el dólar transferido más las pérdidas adicionales de 0,10 \$, aun en este ejemplo en el que es moderado el nivel de protección).

<sup>4</sup> La única diferencia entre la ecuación previa en el texto y ésta es el término de en medio del lado derecho de la nueva fórmula. La tasa del arancel es también una variación porcentual en el precio de las importaciones, porque muestra el tanto por ciento en que el precio interior —incluido el arancel— supera el precio mundial. La elasticidad precio de la demanda de importaciones mide la variación porcentual de la cantidad importada debido a una variación del 1 por 100 en el precio de las importaciones. Juntando todo esto, se ve que:

Reducción porcentual en cantidad importada = tasa del arancel  $\times$  elasticidad precio de la demanda de importación

Para las industrias con una elevada protección, los costes suelen ser mucho mayores. La Figura 8.4 nos muestra las diversas pérdidas y ganancias para 21 productos están altamente protegidos en los Estados Unidos. En ese análisis, los Estados Unidos son un país grande, y de este modo los cálculos se basan en diagramas como los de las Figuras 7.5 y 8.3. El panel superior muestra que miles de millones de dólares están en juego en tales industrias.

En el panel inferior, se observan los costes para otros grupos de un dólar de renta protegida. Por cada dólar, los consumidores pierden, en promedio, más de 2 \$ en los 21 casos. Los Estados Unidos en su conjunto pierden 0,49 \$ por cada dólar protegido, mientras que otros estadounidenses pierden 1,49 \$ por cada dólar ganado en las industrias protegidas. Es un coste bastante alto para el resto de los ciudadanos el proteger la renta en esas industrias.

El mundo en su totalidad pierde 0,35 \$ por cada dólar de renta protegido de los productores de los Estados Unidos. Para cada dólar protegido representa un 0,26 \$ de pérdidas irreversibles en los Estados Unidos más otros 0,09 \$ de pérdidas de los extranjeros debido a la pérdida de exportaciones a los Estados Unidos.

Como se podía esperar del análisis efectuado en el Capítulo 7, y previamente en este capítulo, existe un contraste interesante entre las industrias protegidas por aranceles o cuotas y aquellas protegidas por RVE. Cuando se utilizan aranceles o cuotas, los Estados Unidos, como país grande, consiguen ganancias debidas a la mejora de la relación de intercambio. Los productores extranjeros reducen el precio de las exportaciones cuando disminuye la demanda de los Estados Unidos debido al arancel o a la cuota. De hecho, los aranceles proporcionan, en realidad, unas ganancias netas a los Estados Unidos debido a que los beneficios de una relación de intercambio más favorable son mayores que las pérdidas irreversibles de eficiencia. Con las RVE, los Estados Unidos experimentan las pérdidas del empeoramiento de la relación de intercambio. Los productores extranjeros aumentan el precio de las exportaciones que restringen las cantidades exportadas.

Messerlin (2001) utiliza un método similar para obtener estimaciones para los sectores altamente protegidos en la Unión Europea. Encuentra, por ejemplo, que a los consumidores europeos les cuesta aproximadamente 4 \$ por cada dólar ganado por los productores protegidos de la UE. Por cada dólar que se conserva en las industrias altamente protegidas, la protección en la UE es notablemente más costosa que en los Estados Unidos.

## OMC: ÉXITOS ARANCELARIOS Y NUEVOS RETOS

Durante los últimos 60 años, los gobiernos de los países industrializados alcanzaron una serie de acuerdos globales que redujeron sus aranceles sobre bienes industriales a unos bajos niveles. Las cuotas a las importaciones sobre ese tipo de bienes también ha desaparecido casi por completo. Sin embargo, como se ha visto en este capítulo, los gobiernos nacionales, algunas veces, han sustituido los aranceles y las cuotas, que están desapareciendo, por otras barreras no arancelarias. Se ha comprobado que es más difícil encontrar acuerdos generales que limiten esas prácticas. Además, sólo en fechas recientes los gobiernos empiezan a considerar los retos de liberalizar el comercio internacional de productos agrícolas y servicios.

	Ganancia de los productores (área a) <sup>1</sup>	Ganancia de los consumidores (área b + c + d) <sup>2</sup>	Ganancia de la relación de intercambio (área e) <sup>3</sup>	Pérdida irrecuperable nacional (b + d) <sup>2</sup>	Ganancia nacional neta (área e - b - d) <sup>2</sup>	Pérdida irrecuperable extranjera (área f)	Pérdida neta mundial (área b + d + f)
<b>En millones de dólares</b>							
Aranceles en 14 sectores <sup>3</sup>	679	1.956	456	70	395	32	102
Cuotas a la importación en 2 sectores <sup>4</sup>	1.791	2.564	72	600	-528	18	618
RVE y limitaciones similares a las cantidades exportadas en 5 sectores <sup>5</sup>	12.312	25.857	-6.870	2.603	-9.473	711	3.314
Los 21 sectores	14.782	30.375	-6.333	3.273	-9.739	761	4.034
<b>En dólares por dólar de ganancia de los productores protegidos</b>							
Aranceles en 14 sectores <sup>3</sup>		2,88	0,68	0,10	0,58	0,05	0,15
Cuotas a la importación en 2 sectores <sup>4</sup>		1,43	0,04	0,34	-0,29	0,01	0,35
RVE y limitaciones similares a las cantidades exportadas en 5 sectores <sup>5</sup>		2,10	-0,56	0,21	-0,77	0,06	0,27
Los 21 sectores		2,05	-0,43	0,22	-0,66	0,05	0,27

1 El área se refiere a aquella indicada en las Figuras 7.5 y 8.3.

2 Con excepción de las RVE y otras cuotas a las exportaciones para las cuales es el área c (sobrepeso perdido en relación con el libre comercio) en vez de la e.

3 Los 14 sectores protegidos son cojinetes de bolas, benceno, alúmin enlatado, artículos de cerámica, baldosas, bisutería, jugo de naranja concentrado congelado, cristalería, maderas, resinas de polietileno, zapatos de goma, madera blanda, calzados de mujer y bolsos.

4 Los dos sectores protegidos por cuotas son el de productos lácteos y el de cabotaje.

5 Los vestidos, textiles y las herramientas mecánicas se protegieron por RVE, y los dos restantes, cacahuetes y azúcar, lo fueron por cuotas a la exportación asignadas por el gobierno estadounidense a los países extranjeros.

Fuente: Hufbauer y Elliott (1994).

Figura 8.4. Pérdidas y ganancias de la protección en los EEUU, productos seleccionados, 1990.

Desde el año 1995, la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha supervisado las reglas globales de las políticas gubernamentales respecto al comercio internacional y proporcionado el fórum para las negociaciones de acuerdos que mejoren esas reglas. La OMC ha subsumido y ampliado los **Acuerdos Generales sobre Aranceles y Comercio (GATT)**, un «acuerdo provisional» firmado por 23 países en 1947. La OMC (como previamente el GATT) se adhirió a tres principios básicos: 1) liberalización del comercio; 2) no discriminación o el principio de la nación más favorecida (NMF), y 3) ningún incentivo desleal a las exportaciones.

Entre otras mejoras, la OMC tiene un procedimiento para la resolución de conflictos más poderoso que el GATT. Si un país miembro efectúa una reclamación sobre la política gubernamental de otro país miembro, y la disputa no puede resolverse mediante el diálogo, un panel de expertos examina el caso y llega a una decisión. Un país puede recurrirla, pero no puede detener el proceso al plantear su objeción. Si se apoya la reclamación, están autorizadas las represalias en caso de que el país ofensor no modifique su política. Desde sus comienzos en 1995, la OMC ha recibido más de 260 reclamaciones para su resolución.

A principios del año 2002, tenía 144 países miembros que estaban de acuerdo con sus reglas. Además, casi unos 30 países, incluidos Rusia y Arabia Saudí, han estado negociando su ingreso (el Caso de estudio «China se une a la OMC» indica lo que un país debe hacer para convertirse en miembro de la organización). La sede central de la OMC está en Ginebra, Suiza.

Bajo el GATT, los países miembros emprendieron ocho rondas de negociaciones para reducir las barreras gubernamentales al comercio: Ginebra 1947, Annecy 1949, Torquay 1951, Ginebra 1956, Dillon 1960-1961, Kennedy 1964-1967, Tokio 1973-1979 y Uruguay 1986-1993. Estas negociaciones comerciales multilaterales han tenido mucho éxito en la reducción de aranceles.

No fue fácil. Desde el comienzo, los acuerdos tuvieron que obviar algunos de los sectores menos reformables y centrarse en aquellos en que era posible alcanzar el consenso. La protección a la agricultura y los subsidios recibieron muy poca atención hasta la Ronda Uruguay. Normalmente, los países en vías de desarrollo estaban sometidos a una menor presión para liberalizar, aunque algunos habían liberalizado su comercio unilateralmente en los 25 años anteriores. Sin embargo, los aranceles medios de los países industrializados (excluidos los productos agrícolas) han caído desde casi un 40 por 100 en la década de los cuarenta a un 3 por 100 con la puesta en práctica de los acuerdos arancelarios de la Ronda Uruguay. Una parte del mérito de esta liberalización se debe a los procedimientos de negociación instaurados bajo el GATT. Cada gobierno nacional puede defender sus «concesiones» arancelarias ante sus proteccionistas internos como el precio que debe pagarse para tener sus exportadores un mejor acceso a otros mercados. Esta lógica mercantilista no es una buena pauta económica —sabemos que las importaciones son algo que el país gana, mientras que las exportaciones son algo que el país cede—, pero parece ser políticamente útil.

Sin embargo, las negociaciones han tenido menor éxito, al atacar las barreras no arancelarias (BNA). Los efectos proteccionistas de estas barreras son más difíciles de cuantificar que los arancelarios. Como resultado es mucho más duro alcanzar un acuerdo internacional sobre lo que constituye un intercambio de reducciones «comparables» en las BNA. Quizás porque estas barreras son más difíciles de

## Caso de estudio China se une a la OMC

Después de quince años de negociaciones, China se convirtió en miembro de la OMC a finales del 2001. Para serlo tenía que lograr la aceptación de todos los países integrantes de la OMC. Las negociaciones entre China y diversos países, entre otros EEUU y la Unión Europea, fueron complejas y en ocasiones difíciles.

A continuación se exponen algunos de los principales compromisos que tuvo que aceptar el gobierno chino para poder ser miembro:

- **Reducciones arancelarias.** Para los productos industriales, el arancel medio debía pasar de un 25 a un 9 por 100 (con dramáticas reducciones para algunos productos, como, por ejemplo, el arancel sobre las importaciones de coches se redujo de un 80-100 por 100 a un 25 por 100).
- **Servicios.** Los límites a la inversión directa extranjera en banca, activos financieros, fondos de inversión, seguros y servicios de telecomunicación serían liberalizados.
- **Distribución de productos y transporte.** Se eliminarían las restricciones a las empresas extranjeras dedicadas a estas actividades.
- **Agricultura.** El arancel medio disminuirá del 32 por 100 al 15 por 100 y no se concederán subvenciones a la exportación, además de limitarse los subsidios internos.

Estas medidas se harán a lo largo de distintas etapas y el proceso finalizará en el año 2007.

Estos son grandes compromisos y, en algunos sentidos, van mucho más lejos de lo que estuvieron dispuestos a asumir los miembros que se asociaron hace años. Es probable que efectuar estos cambios sea perjudicial para la

economía china, aunque hay alguna preocupación en el extranjero de que el gobierno chino (o las administraciones locales) encontrarán ingeniosos obstáculos para minimizar esa liberalización. En cualquier caso, muchas empresas estatales se irán probablemente a pique o serán adquiridas por empresas extranjeras. Un gran número de trabajadores se quedarán sin empleo si sus empresas fracasan. ¿Por qué se comprometió China?

Una respuesta parcial es que ganara los beneficios generales de ser miembro de la OMC, incluido el trato de NMF, acceso al procedimiento de resolución de disputas y participación en las negociaciones multilaterales de comercio. Para China tiene una importancia especial que otros países terminen con el sistema de cuotas en textiles y vestidos en el año 2005 (como se había acordado previamente en la Ronda Uruguay). Una estimación señala que las exportaciones chinas de vestidos se incrementarán en un 300 por 100 cuando las cuotas expiren.

Otra parte de la respuesta son las políticas internas. Los reformadores que dirigen el gobierno pueden emplear los compromisos de la OMC para expandir y consolidar las reformas económicas. Asimismo, quieren atraer más inversión extranjera y perseguir las ganancias económicas a largo plazo de una mejor asignación de recursos.

Nota final: Poco después de la admisión de China, Taiwán también se incorporó a la OMC, no como un país distinto, sino como un área aduanera diferente (el mismo estatus que Hong Kong y Macao tienen en la OMC). China había bloqueado la afiliación de Taiwán hasta después de que ella entrase.

cuantificar y comparar, el proteccionismo las ha utilizado crecientemente desde principios de los setenta.

La Ronda Tokio fue la primera que se ocupó de la cuestión de las BNA. Se alcanzaron acuerdos sobre estándares técnicos, los procedimientos de compras gubernamentales, los trámites de las licencias de importación y las valoraciones aduaneras, aunque sólo han tenido efectos moderados.

La ronda Uruguay fue la más exhaustiva negociación multilateral sobre comercio que ha existido (y no sin relación, también la más prolongada). Además de reducir los aranceles en los productos industriales, y establecer la OMC, los distintos gobiernos nacionales acordaron la retirada progresiva de las RVE en textiles y vestidos (el acuerdo multifibras) en el año 2005, así como acabar con la mayoría

de otros VER. Asimismo se acordó reducir la exigencia de utilizar componentes nacionales. Será más difícil para el gobierno de un país exigir a las empresas que sólo vendan productos elaborados, en un alto porcentaje de su valor, dentro del propio país.

El acuerdo de la Ronda Uruguay abarca tres áreas que no habían recibido casi ninguna atención en las rondas previas. Primero, se le dio un trato similar a los bienes agrícolas que a los productos industriales. Muchas cuotas y otras BNA fueron remplazadas por aranceles. Estos, en general, fueron suficientemente elevados para que no hubiera ningún incremento en el comercio. La ganancia es indirecta: se ha demostrado que los aranceles son más fáciles de liberalizar en futuras negociaciones internacionales. Además, los gobiernos estuvieron de acuerdo en reducir tanto sus subvenciones internas a la producción agrícola como las subvenciones a la exportación de tales productos, y también el volumen de productos exportados que recibían tales subvenciones.

Segundo, el acuerdo creaba una reglas generales de protección para la propiedad intelectual (patentes, derechos de autor y marcas comerciales). Atacaba las prácticas de muchos países de copiar («piratear») los productos de las empresas innovadoras sin adquirir —y pagar— una licencia para usar esas innovaciones.

Tercero, la Ronda estableció un nuevo conjunto de reglas, el Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios. Muchos países bloqueaban el comercio internacional en servicios con prohibiciones a los oferentes extranjeros o con trámites burocráticos. El acuerdo avanzaba poco en el camino de la liberalización. Al igual que con los productos agrícolas, proporciona una estructura para las futuras negociaciones que permita liberalizar el comercio de servicios. De hecho, en el año 1997, 69 países acordaron abrir sus mercados nacionales de servicios básicos de telecomunicaciones. Asimismo, en 1997, 70 países acordaron eliminar las restricciones en banca, activos financieros y seguros.

La novena ronda de negociaciones multilaterales sobre comercio comenzó a últimos de 2001. Fue difícil el principio, con un fracaso en Seattle en 1999 en medio de intensas protestas antiglobalización y agrios desacuerdos entre los delegados de diferentes países acerca de lo que debería negociarse en esta nueva ronda. La Ronda Doha tiene una agenda casi tan ambiciosa como la de la Ronda Uruguay. Se espera que lleve años completarla. (Para más información, véase el recuadro «El pedregoso camino a Doha»).

## LA «SECCIÓN 301» DE LOS ESTADOS UNIDOS: PRESIÓN UNILATERAL

El gobierno de los Estados Unidos no se ha contentado con perseguir para sus exportaciones un mejor acceso a los mercados extranjeros a través de la OMC solamente. La **sección 301** de la Ley de Comercio de 1974 concede al presidente el poder de negociar para eliminar «prácticas comerciales desleales» de los gobiernos extranjeros que limitan las importaciones procedentes de los EEUU o de otros países. Como parte del proceso, el gobierno amenaza con promulgar nuevos obstáculos a las importaciones procedentes del país presuntamente culpable si no cambia sus políticas (la ley también tiene la «super 301», «que obliga a una revisión anual de las prácticas extranjeras para fijar las prioridades en los esfuerzos estadounidenses para reducir las barreras comerciales extranjeras», y un «301 especial», «que

### Caso de estudio El pedregoso camino a Doha

A finales de los noventa comenzaron las discusiones acerca de una nueva ronda de negociaciones multilaterales de comercio. Resultó muy duro convocar la misma. Un esfuerzo importante para comenzarla se produjo en la conferencia ministerial de la OMC en Seattle a finales del año 1999, pero no pudo ser. Dos problemas impidieron su comienzo, uno referente al punto de encuentro y otro interno.

Una amplia protesta antiglobalización lo envolvió, a veces violentamente. Una coalición poco común de grupos se unieron para la protesta —verdes, activistas de derechos humanos, defensores de los consumidores, sindicatos, grupos contra la migración, activistas por los derechos de los animales y anarquistas—. Dada la disparidad de los grupos implicados, no es fácil resumir sus posiciones. Las reclamaciones y demandas principales, algunas de ellas contradictorias, eran las siguientes:

- Que la OMC sea demasiado poderosa, usurpa la soberanía de los gobiernos nacionales y es antidemocrática y hermética
- Que debería emplear su omnimodo poder para alcanzar objetivos distintos del libre comercio, especialmente una protección estricta del medio ambiente global y mejores salarios y condiciones de trabajo en los países en vías de desarrollo (véase el Capítulo 1 para una discusión sobre la controversia en cuanto a los estándares laborales).
- Que la OMC es el instrumento de las grandes empresas y que un comercio más libre beneficia a las corporaciones y a los capitalistas, mientras que perjudica al medio ambiente global, las culturas locales y a los trabajadores en todos los países.

Las protestas también trastocaron y retrasaron el comienzo de la conferencia.

En cuanto al punto de encuentro, los delegados no encontraban un terreno común para la agenda destinada a la nueva ronda de negociaciones. La agenda es importante porque anticipa los resultados reales que se alcanzarán en la ronda. Los Estados Unidos estaban a favor de una agenda reducida, y la Unión Europea, de una amplia. Además, los países en vías de desarrollo pretendían tener un mayor protagonismo en la elaboración de una agenda adecuada a sus intereses. Las decisiones en la OMC se basan en el consenso entre los gobiernos de los países miembros. Al no estar de acuerdo los ministros sobre la agenda, el esfuerzo fracasó. (Hubo también desacuerdos so-

bre el nombre de la esperada ronda. Los negociadores estadounidenses estaban a favor de la «Ronda Clinton», los franceses favorecían cualquier cosa distinta a esa. La futurista «Ronda del Milenio» y la mundana «Ronda Seattle» eran las otras dos candidatas destacadas.)

Después de una interrupción, el empuje hacia una nueva ronda se aceleró en el 2001. El esfuerzo por encontrar un consenso sobre la agenda se reanudó en noviembre del 2001 en el encuentro ministerial en Doha, Qatar, un sitio elegido, aparentemente, porque era inaccesible para los movimientos de protesta. Después de muchas peleas y de que la reunión se ampliara, los ministros finalmente se pusieron de acuerdo sobre la agenda para la novena ronda de negociaciones multilaterales de comercio. Cada uno de los tres grupos principales (los Estados Unidos, la Unión Europea y los países en vías de desarrollo, liderados por India) se comprometieron a alcanzar el consenso. Además de reducir los aranceles de los productos industriales se dio forma a otros aspectos importantes de la agenda:

- **BNA como comprar productos de casa por el gobierno y procedimientos aduaneros:** Renovar las negociaciones sobre las normas para liberalizarlas.
- **Productos agrícolas:** Establecer un calendario para eliminar los subsidios a la exportación, reducir más las subvenciones internas y reducir los aranceles y otras barreras a la importación.
- **Servicios:** Ampliar los esfuerzos liberalizadores a más sectores.
- **Leyes «antidumping» y antisubsidios:** Clarificar y mejorar las normas para reducir el uso de esas medidas (estos instrumentos se tratan ampliamente en el Capítulo 10).
- **Patentes de medicamentos:** Los países en vías de desarrollo tienen el derecho a obviar los derechos a la propiedad intelectual para acceder a medicinas a bajo precio para proteger la salud pública.
- **Medioambiente:** Clarificar la compatibilidad de las normas de la OMC con tratados multilaterales medioambientales y acuerdos (Comercio y medio ambiente se analizan en detalle en el Capítulo 12).
- **Resolución de disputas:** Mejorar el procedimiento actual para facilitar su uso por los países en vías de desarrollo.



© Paul Conklin/PhotoEdit, Inc.

Además, los ministros convinieron que las negociaciones en dos nuevas áreas —reglas sobre las políticas gubernamentales respecto a la inversión directa extranjera y principios para la utilización de políticas en defensa de la competencia— comenzaran en el año 2007.

Para alcanzar el consenso, los EEUU renunciaron a su oposición a incluir las patentes de medicinas y las leyes en defensa de la competencia en la agenda, la Unión Europea dejó de oponerse al objetivo propuesto de una liberalización sustancial en los productos agrícolas y los países en vías de desarrollo cedieron en el tema de la inversión directa extranjera y la política de defensa de la competencia. A su vez, los Estados Unidos tuvieron éxito al incluir en

la agenda la agricultura y los servicios, y también la Unión Europea al incluir la inversión directa extranjera y la política de defensa de la competencia, así como el medio ambiente (aunque quería un mandato más amplio para este último aspecto). Los países en vías de desarrollo consiguieron la inclusión de las patentes de medicinas, productos agrícolas, así como bloquear la inclusión de estándares laborales.

La agenda para la Ronda Doha es más ambiciosa de lo que muchos observadores esperaban y llevará probablemente años la finalización de la misma. Esto será verdad, sin ninguna duda, si el camino hacia el cumplimiento de todos sus objetivos está en algún lugar tan pedregoso como el camino a Doha.

obliga a un informe anual sobre los países que no han prestado una protección adecuada a la propiedad intelectual).

¿Cuáles son los efectos de estas acciones unilaterales para abrir los mercados extranjeros con la amenaza de represalias? Eso depende de si el país amenazado cede y elimina las prácticas que los Estados Unidos consideran desleales. Consideremos un caso en el que el otro país cedió a las demandas estadounidenses para que cambiase sus prácticas comerciales desleales; a continuación, veamos qué hubiera ocurrido si no lo hubiese hecho.



Un caso en el que las reivindicaciones de los EEUU tuvieron cierto éxito ocurrió en 1995. Los productores chinos de programas de ordenador y de productos farmacéuticos, químicos y agrícolas, libros y periódicos y productos audiovisuales, como discos compactos y películas, estaban fabricando y vendiendo copias de los productos estadounidenses sin pagar ninguna licencia a los propietarios de las patentes, derechos de autor y marcas comerciales. Empleando la sección 301, el gobierno amenazó con unos elevados aranceles sobre los productos chinos si China no cesaba de vulnerar los derechos de propiedad intelectual en unas pocas semanas. En este caso, la amenaza parece que surtió efectos. El gobierno chino estuvo de acuerdo en empezar a reforzar las patentes, derechos de autor y las marcas comerciales e impuso multas a las empresas cogidas en falta. El gobierno de los Estados Unidos alcanzó algunos de sus objetivos, aunque el reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual en China sigue siendo débil.

¿Qué sucede si otro país se niega a modificar las prácticas a las que se oponen los Estados Unidos? Con la sección 103, el gobierno norteamericano puede, en tal caso, responder imponiendo elevados aranceles sobre un conjunto arbitrario de productos importados del otro país. Tales productos no tienen por qué estar relacionados con las industrias extranjeras que se benefician con las prácticas desleales en el país extranjero. Por ejemplo, en el caso de la prohibición por la UE de importaciones de carne cuando al ganado se le hubiera suministrado hormonas para ganar peso, el gobierno de los Estados Unidos se acogió a la sección 103, alegando que la prohibición era desleal e injustificada. Después de que las negociaciones entre los gobiernos fracasaron en resolver la disputa, los EEUU respondieron imponiendo unos elevados aranceles sobre las importaciones procedentes de la UE de diversos productos, tal como carne, tomates, ciertas bebidas y comida para animales domésticos. Al llevarse a cabo las represalias contra los bienes del otro país, es probable que se reduzca el bienestar en ambos lados.

Hay un peligro real de que utilizando la sección 301, el tiro salga por la culata. De los aproximadamente 100 casos sujetos a la sección 301 desde 1974, casi un 25 por 100 acabaron con represalias por parte del gobierno. Sin embargo, en casi la mitad de los casos, los Estados Unidos tuvieron, como mínimo, un éxito parcial en alcanzar sus objetivos (mejorar el acceso a los mercados, reducir las subvenciones extranjeras o mejorar la protección de la propiedad intelectual). Pero, aun en los casos de éxito, el aumento en las exportaciones de los Estados Unidos, normalmente, fue pequeño (con la excepción notable de las exportaciones de cigarrillos, carne y semiconductores al Japón, fruto de las negociaciones emprendidas bajo la sección 301).

No es ninguna sorpresa que otros países estén molestos con la utilización por parte del gobierno de los Estados Unidos de esta ley. Les ha molestado el tono de superioridad moral con el que los Estados Unidos han escrito y aplicado el 301. Detectan una hipocresía proteccionista por los estadounidenses. Asimismo, señalan correctamente que el 301 permite a los EEUU llevar unilateralmente a juicio los «crímenes comerciales», y decidir por sí mismos lo que es «injusto».

Ha habido una disminución en los casos de la sección 301 desde principios de los noventa. La OMC tiene un proceso de resolución de disputas vinculante, una mejora fundamental del débil proceso disponible con el GATT. Es más probable ahora que las reclamaciones de los Estados Unidos se envíen y resuelvan utilizando el OMC. Por ejemplo, la reclamación de Kodak por las barreras que protegían el mercado de películas japonés, comenzó como un caso de la sección 301 en 1995.

Kodak se quejaba de que su baja cuota en el mercado japonés (aproximadamente un 10 por 100) era debida al apoyo del gobierno japonés al dominio de Fuji de los canales de distribución en el Japón. En 1996, el gobierno de los EEUU trasladó la queja a la OMC, y ésta resolvió en contra de Kodak, citando la insuficiente evidencia de acciones proteccionistas inaceptables por parte del gobierno japonés. En este caso la decisión fue en contra de la reclamación, pero, en la mayoría de las decisiones de la OMC sobre otras reclamaciones estadounidenses, el resultado ha sido favorable a los EEUU. Es probable que este país continúe confiando, en la mayoría de ocasiones, en el proceso de resolución de disputas de la OMC en vez de utilizar la sección 301. Además, la constitución de la OMC también limita la capacidad de los Estados Unidos de imponer unilateralmente sanciones utilizando la sección 301, ya que los países extranjeros también pueden quejarse en la OMC por las sanciones efectuadas a su abrigo. Sería muy difícil para el gobierno de los Estados Unidos defender su acción unilateral delante de una organización multilateral con resolución.

## Resumen

**Las barreras no arancelarias (BNA)** reducen las importaciones limitando las cantidades, incrementando los costes o creando incertidumbre. Los funcionarios en un país tienen diversas razones para imponer BNA, pero la eficiencia económica, aparentemente, no es una razón válida para esa elección. El análisis básico de la principal barrera al comercio, la **cuota de importación**, prueba que es, al menos, tan perjudicial como un arancel. Es más costoso que un arancel si da lugar al ejercicio del poder de monopolio interno o si se gastan recursos por los agentes privados para conseguir legalmente licencias de importación.

Una forma de protección que se ha vuelto importante desde mediados de los ochenta, especialmente en los Estados Unidos y en la UE, es la **restricción voluntaria a exportar (RVE)**. El país importador amenaza a los exportadores extranjeros con duras barreras si no llega a un acuerdo para que restrinjan por sí mismos las exportaciones. Con un acuerdo negociado de RVE, los principales exportadores extranjeros forman un cártel entre ellos, poniéndose de acuerdo para limitar las cantidades exportadas. Al mismo tiempo, se les permite fijar un precio que les permite conseguir el máximo margen de beneficios sobre sus menores ventas al país importador, donde el bien se ha vuelto más caro. Un resultado curioso es que el país importador, que insiste en la prioridad de las RVE, sufre más pérdidas que si hubiera recaudado los ingresos de un arancel o el sobreprecio (*markup*) de la propia cuota.

Otra barrera no arancelaria importante son las **exigencias de componentes nacionales, exigencias mixtas**, las compras gubernamentales que favorecen los productos nacionales y una multitud de estándares de calidad y seguridad que tienen unos efectos proteccionistas.

Los costes netos de las barreras a la importación, tanto arancelarias como no arancelarias, desde ciertas perspectivas parecen pequeños, pero no así desde otras ópticas. Parecen pequeños cuando se les considera porcentaje del PNB, cuando se calculan en términos de los triángulos corrientes de las pérdidas irre recuperables de eficiencia. Sin embargo, dicho análisis pasa por alto las represalias extranjeras, los costes de reforzamiento, la búsqueda de rentas y demás consideraciones que pue-

den encarecer las barreras a la importación. Respecto a la protección que se concede a las rentas en determinados sectores, el coste neto de tales barreras suele ser incluso mayor.

En el año 1995, nació la **Organización Mundial del Comercio (OMC)** como un foro para establecer unas reglas globales sobre el comercio internacional. Los países miembros de la OMC y el **Acuerdo general sobre Aranceles y Comercio (GATT)** que le antecedió llevan a cabo negociaciones multilaterales para reducir las barreras al comercio. Las cuotas sobre productos industriales se han eliminado en gran parte y los aranceles se han reducido paulatinamente a unos reducidos niveles mediante acuerdos negociados, pero ha aumentado la utilización de otras BNA. En la Ronda Tokio y la Ronda Paraguay hubo algunos esfuerzos para reducir su uso. La nueva Ronda Doha continuara las negociaciones globales para liberalizar los aranceles y las barreras no arancelarias.

Con la **Sección 103** de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, el gobierno unilateralmente, puede utilizar las amenazas de imponer nuevas barreras a la importación para intentar presionar a los gobiernos de los países extranjeros a eliminar supuestas políticas injustas que restringen el acceso de las exportaciones estadounidenses a esos países. Al haber mejorado mucho los procedimientos para resolver conflictos en la OMC, los Estados Unidos han disminuido la utilización de la sección 103.

### Lecturas recomendadas

Deardorff y Stern (1998) proporcionan una amplia panorámica de las barreras no arancelarias. Trionfetti (2000) examina las compras gubernamentales como una BNA. Jones (1994) examina el auge de las RVE. Berry, Levinshon y Pakes (1999) proporcionan un análisis técnico de las RVE de las exportaciones de automóviles japoneses a los Estados Unidos. Findlay y Warren (2000) presentan evidencias de las barreras comerciales sobre los servicios y Hoekman (2000) considera las ganancias de liberalizar el comercio de servicios. Footer y Graber (2000) examinan las barreras sobre bienes culturales y servicios (películas, discos, etc).

Los costes del proteccionismo de los Estados Unidos se cuantifican en Hufbauer y Elliott (1994). El significado de tales costes, con un tratamiento adicional sobre sus efectos para los exportadores extranjeros, se encuentra en Feenstra (1992). Messerlin (2001) informa sobre los costes del proteccionismo en la Unión Europea. Hufbauer (1996) proporciona una panorámica de estudios similares para otros países. Feenstra (1995) proporciona una panorámica técnica de los trabajos desde la perspectiva de los efectos de la protección.

La política de los Estados Unidos y sus conflictos con la OMC están resumidos cuidadosamente por Destler (1995). Schott (1994) y Whalley y Hamilton (1996), estudian lo conseguido y los fracasos de la Ronda Uruguay. Hoekman y Kostecki (2001) examinan las normas y actividades de la OMC. Butler y Hauser (2000) analizan el sistema de resolución de conflictos de la OMC. Sampson (2000) presenta una visión general del tipo de cuestiones que afronta la OMC.

Bayad y Elliott (1994) proporcionan un análisis detallado de la Sección 103, y Elliot y Richardson (1997) actualizan parte del análisis. Kherallah y Beghin examinan los resultados de los casos de la Sección 103.

### Preguntas y problemas

- ✦ 1. ¿Qué son las cuotas de importación? ¿Por qué algunos gobiernos las utilizan en vez de utilizar aranceles para restringir las importaciones en la misma cuantía? ¿Es porque las cuotas aumentan más el bienestar nacional que los aranceles?
2. ¿Qué son las restricciones voluntarias a la exportación? ¿Por qué algunos gobiernos fuerzan a los exportadores extranjeros a que las usen en vez de utilizar cuotas o aranceles para restringir las importaciones? ¿Es porque las RVE aumentan más el bienestar nacional que los aranceles o cuotas?
- ✦ 3. ¿Bajo qué condiciones una cuota y un arancel tienen el mismo efecto sobre el precio y aportan las mismas ganancias y pérdidas (dado un arancel que restrinja las importaciones tanto como lo haría la cuota)?
4. Defina cada una de las siguientes políticas respecto a las importaciones y describa sus efectos probables sobre el bienestar del país importador: a) los estándares de productos y b) las exigencias de componentes nacionales.
- ✦ 5. Para proteger los puestos de trabajo en Kodak, los Estados Unidos podrían tomar la decisión de reducir las importaciones de películas fotográficas en un 60 por 100. Lo podría hacer mediante: a) imponer un arancel lo suficientemente alto para reducir las importaciones en ese porcentaje, o b) persuadir a Fuji y otros productores extranjeros en dicha industria a establecer un acuerdo de RVE para reducir sus exportaciones a los Estados Unidos en ese porcentaje. ¿Cuál de las dos políticas sería menos perjudicial para los Estados Unidos? ¿Cuál sería menos perjudicial para el mundo? Explíquelo.
6. Los Estados Unidos están considerando adoptar una regulación sobre las manzanas extranjeras para que sólo puedan importarse si se han cultivado y recolectado utilizando las mismas técnicas que se emplean en el país. Tales métodos se utilizan en los Estados Unidos cumpliendo varios estándares gubernamentales sobre seguridad en el trabajo y calidad del producto.
  - a) Como diputado del gobierno de los Estados Unidos, se le pide que defienda la nueva regulación de las importaciones ante la OMC. ¿Qué argumentaría?
  - b) Como portavoz de los cultivadores extranjeros de manzanas, debe presentar el caso de que dicha regulación es una injusta restricción del comercio. ¿Qué argumentaría?
- ✦ 7. Un país pequeño importa azúcar. Con libre comercio y un precio mundial de 0,10 \$ por libra, la producción interna es de 120 millones de libras, su consumo interno es de 440 millones de libras y las importaciones son de 320 millones. El gobierno decide ahora imponer una cuota que limite las importaciones de azúcar a 240 millones de libras anuales. Con la implantación de la citada cuota, el precio interior aumenta a 0,12 \$ la libra y la producción interior aumenta a 160 millones de libras al año. El gobierno subasta los derechos a importar la cantidad permitida por la cuota.
  - a) Calcular lo que los productores internos ganan o pierden con la cuota.
  - b) Calcular lo que los consumidores internos ganan o pierden con la cuota.
  - c) Calcular lo que el gobierno ingresa por su subasta de los derechos a importar.
  - d) Calcular las ganancias o pérdidas netas de la cuota. Explique las razones económicas de esa ganancia o pérdida.

8. El proteccionismo de un país pequeño puede resumirse del modo siguiente: La tasa arancelaria es de un 50 por 100, el (valor absoluto) de la elasticidad precio de la demanda de importaciones es 1, las importaciones serían del 20 por 100 del PNB si hubiera libre comercio, y las industrias protegidas representarían el 15 por 100 del PNB. Utilizando el análisis de los «triángulos», ¿cuál es la magnitud aproximada de los costes económicos de la protección expresados como porcentaje del PNB del país? ¿Y como porcentaje de las ganancias del excedente del productos en los sectores protegidos?
- ★ 9. Para un país pequeño, considere una cuota y un arancel equivalente que haya posible la misma cantidad inicial de importaciones. El mercado es competitivo y el gobierno emplea el favoritismo para asignar los permisos de importación sin que se empleen recursos en el proceso. Ahora aumenta la demanda interna (la curva de demanda interna  $D_d$  se desplaza hacia la derecha). Si no se modifica la tasa arancelaria y si la cantidad permitida por la cuota no varía, ¿siguen siendo todavía equivalentes los dos? Muéstrela utilizando un gráfico. Para estar seguro, analice los efectos sobre el precio interno, la producción, la cantidad en cuanto al consumo, la cantidad importada y el excedente del productor, excedente del consumidor y las pérdidas irreversibles de eficiencia, así como los ingresos arancelarios, o su equivalente para el caso de la cuota, del gobierno.
10. Un amigo japonés le pide que le explique y defienda el uso que se ha hecho de la Sección 103. ¿Qué diría?
- ★ 11. Suponga que el gobierno de los Estados Unidos está sometido a una fuerte presión de las empresas que fabrican patines para que frene las importaciones de ese producto provenientes de una empresa canadiense. Los proteccionistas piden que el precio de 200 \$ el par debe aumentarse a 250 \$ para salvaguardar sus ingresos. El gobierno tiene ante sí tres posibilidades: 1) libre comercio sin ninguna protección; 2) un arancel especial sobre los patines, apoyado en una imprecisa reclamación de que Canadá está utilizando prácticas comerciales desleales (se cita la Sección 103 de la Ley de Comercio de 1974), y 3) obligar a la empresa canadiense a aceptar una restricción voluntaria a la exportación. Las tres alternativas implicarían los precios y cantidades siguientes:

	Con libre comercio	Con un arancel de 80 \$	Con una RVE
Precio interior de un par	200	250	250
Precio mundial de un par	200	170	170
Importaciones (millones de pares)	10	6	6

Observe que el arancel de 80 \$ restringe las importaciones en 4 millones de pares al año, la misma restricción que impondría un acuerdo de RVE.

- Calcule las ganancias o pérdidas nacionales netas de los Estados Unidos con el arancel y con la RVE respecto al libre comercio. ¿Cuál de las tres alternativas es mejor para los Estados Unidos en su conjunto? ¿Cuál sería la peor?
- Calcule las ganancias o pérdidas nacionales netas para Canadá, el país exportador, del arancel y de la RVE. ¿Cuál de las tres alternativas estadounidenses perjudica más a Canadá? ¿Y cuál menos?
- ¿Cuál de las tres alternativas es mejor para el mundo en su conjunto?